

## Tilburg University

### Publieke dienstverlening

de Zeeuw, A.M.

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
de Zeeuw, A. M. (2012). *Publieke dienstverlening: Percepties van marktwerking en kwaliteit*. Wolf Legal Publishers (WLP).

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**PUBLIEKE DIENSTVERLENING:  
PERCEPTIES VAN MARKTWERKING EN KWALITEIT  
ONTWIKKELINGEN IN OUDERENZORG EN HOGER ONDERWIJS**



Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit,  
Ontwikkelingen in ouderenzorg en hoger onderwijs.

*A.M. de Zeeuw*

ISBN: 978-90-5850-829-4

Uitgever:

Wolf Legal Publishers  
Postbus 31051  
6503 CB Nijmegen  
[info@wolfpublishers.nl](mailto:info@wolfpublishers.nl)  
[www.wolfpublishers.nl](http://www.wolfpublishers.nl)

Omslagfoto:

Courtesy of the estate of Juan Muñoz, photo by Luis Asin,  
installation view at Casa Encendida in 2005.

The details of the work are:

Juan Muñoz  
Conversation Piece, 1996  
Resin and steel cable  
5 figures : each 150 x 50 x 50 approx.  
Private Collection

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm, op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opname of op enige andere manier, zonder schriftelijke toestemming van de auteur en de uitgever.

© tekst: A.M. de Zeeuw

© productie en ontwerp WLP

**PUBLIEKE DIENSTVERLENING:**  
**PERCEPTIES VAN MARKTWERKING EN KWALITEIT**  
**ONTWIKKELINGEN IN OUDERENZORG EN HOGER ONDERWIJS**

Proefschrift  
ter verkrijging van de graad van doctor  
aan Tilburg University  
op gezag van de rector magnificus prof dr Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een  
door het college voor promoties aangewezen commissie  
in DZ1 van de Universiteit  
op  
vrijdag 22 juni 2012  
om 12.15.

door Anna Maria de Zeeuw  
  
geboren op 19 juli 1963 te Rotterdam

**Promotor:**

Prof. dr. P.H.A. Frissen

**Promotiecommissie:**

Prof. dr. H.P.M. van Duivenboden

Prof. dr. K. Putters

Dr. M.A. van der Steen

Prof. dr. S. Waslander

Prof. mr. dr. S. Zouridis

## VOORWOORD

Ik heb zeker wel eens dromen of ambities gehad voor de verre toekomst, maar het schrijven van dit proefschrift is een avontuur geweest waar ik vroeger absoluut nooit aan gedacht had. Toch heeft het des te meer voor mij betekend. Dat is vooral dankzij Paul Frissen. Hij voelde mij goed aan en wist mij precies op de juiste momenten van de nodige complimenten of kritiek te voorzien.

Dit in combinatie met de inhoud heeft ervoor gezorgd dat ik hier erg veel van geleerd heb, een ander perspectief op deze maatschappij heb gekregen, en op wat daarin allemaal gebeurt en hoe je dat kunt bekijken en onderzoeken.

Daarnaast zijn er vele mensen die mij enorm geholpen hebben. Ik ga ze niet allemaal met name noemen. Max, mijn familie, collega's en oud collega's, vrienden en teamgenoten, meelezers, collega promovendi, paranimfen en mijn moeder wil ik enorm bedanken. Dit voor de hulp, geduld en steun gedurende de toch best lange tijd die het schrijven van een proefschrift kost naast alle andere dingen die gebeuren in het leven. Daarnaast bedank ik mijn vader die het einde van dit proefschrift niet mocht meemaken voor wie hij was en waar hij voor stond. Degenen die zich voor dit proefschrift lieten interviewen verdienen zeker ook een aparte vermelding.

Tot slot nog het volgende. Bij het afronden van dit boek is het inmiddels 2012. De ontwikkelingen en maatschappelijke discussies rond marktwerking in de publieke dienstverlening gaan gewoon verder. De laatste maanden gaat het in de kranten, naast de bezuinigingen, bijvoorbeeld over de risico's die door een woningcorporatie genomen zijn en de maatschappelijke discussies die dit oproept. Ook de situatie bij de casestudies heeft zich verder ontwikkeld, een zorgaanbieder heeft bijvoorbeeld een andere naam. Dit heeft dit proefschrift allemaal niet gehaald.

De tijd gaat verder. De komende periode zal er ongetwijfeld weer een andere gebeurtenis de kranten halen. Daarmee worden we steeds een beetje wijzer, en ook weer niet.

Anna de Zeeuw  
Terheijden, maart 2012



# INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING</b>	11
1.1. AANLEIDING EN OPBOUW	11
1.2. MARKTWERKING EN KWALITEIT IN HET OVERHEIDSBELEID	12
1.3. MARKTWERKING EN KWALITEIT IN ONDERZOEK	13
1.4. DIT ONDERZOEK	15
1.5. OPZET VAN HET PROEFSCHRIFT	18
<b>2. METHODEN VAN ONDERZOEK</b>	21
2.1. INLEIDING	21
2.2. DE VRAAGSTELLING	21
2.3. KERNBEGRIPPEN EN CONCEPTUEEL KADER	23
2.4. RELATIE ONDERZOEKSVRAGEN, HOOFDSTUKKEN, CONCEPTUELE UITWERKING	28
2.5. DEEL I 'THEORETISCH KADER': AANPAK PER DEELVRAAG EN HOOFDSTUK	29
2.6. DEEL II 'SECTORSTUDIES': AANPAK PER DEELVRAAG EN HOOFDSTUK	33
2.7. DEEL III 'ANALYSE EN CONCLUSIES' SYSTEMATIEK GEVOLGDE AANPAK	38
<b>DEEL I: THEORETISCH KADER</b>	41
<b>3. PERCEPTIES VAN HET BEGRIIP KWALITEIT IN ORGANISATIES</b>	43
3.1. INLEIDING	43
3.2. KWALITEIT ALS BEGRIIP	43
3.3. OORSPRONG VAN HET KWALITEITSDENKEN VAN ORGANISATIES	44
3.4. PERCEPTIES VAN HET BEGRIIP KWALITEIT	46
3.4.1. Is kwaliteit aan eisen voldoen of innovatief zijn?	47
3.4.2. Kwaliteit van dienstverlening: ervaringen versus verwachtingen klant	49
3.4.3. Kwaliteit als neutraal verhoudingsbegrip	52
3.4.4. Kwaliteit richten op de klant of op een breed draagvlak	52
3.4.5. Moet er wel gekozen worden?	53
3.4.6. Kwaliteit als situatiegebonden begrip	54
3.5. RESUMÉ KWALITEIT IN ORGANISATIES	55
<b>4. PUBLIEKE DIENSTVERLENING</b>	57
4.1. INLEIDING EN HET BEGRIIP <i>DIENSTVERLENING</i>	57
4.2. Het begrip <i>publieke dienstverlening</i>	58
4.2.1. Hybride karakter Nederlandse verzorgingsstaat	58
4.2.2. Publieke en private dienstverleners staan voor verschillende belangen	60
4.3. DIVERSITEIT AAN RECHTSVORMEN PUBLIEKE DIENSTVERLENERS	61
4.4. EEN GROTE EN GEVARIEERDE 'SECTOR'	62
4.5.1. Ideaaltypen	65
4.5.2. Publieke of overheidsorganisaties	66
4.5.3. Hybride organisaties	66
4.6. RESUMÉ PUBLIEKE DIENSTVERLENING	69
<b>5. TYPOLOGIE PUBLIEKE DIENSTVERLENING</b>	71
5.1. INLEIDING	71
5.2. TYPOLOGIE PUBLIEKE DIENSTEN	71
5.3. INDIVIDUELE VERSUS COLLECTIEVE DIENSTVERLENING	74
5.4. OMGEVING VAN DE PUBLIEKE DIENSTVERLENERS	77
5.4.1. Overheid, afnemers en andere belanghebbenden	78



5.4.2. Managementsetting varieert met expertise en overtuigingen .....	80
5.4.3. Managementsetting bepaalt verhoudingen spelers .....	81
5.5. TYPOLOGIE PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....	81
5.6. RESUMÉ TYPOLOGIE PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....	83
<b>6. KWALITEIT VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....</b>	<b>85</b>
6.1. INLEIDING .....	85
6.2. ADOPTIE VAN HET BEGRIIP KWALITEIT BINNEN HET PUBLIEKE DOMEIN .....	85
6.2.1. Niveaus van kwaliteit binnen de context van het publieke domein .....	86
6.2.2. De perceptie van de overheid.....	86
6.2.3. Het perspectief van externe toezichthouders.....	91
6.2.4. De perceptie van professionals: kwaliteit als professionaliteit.....	95
6.2.5. De perceptie van publieke dienstverleners .....	96
6.3. KWALITEITSDOEL VERSCHILT PER TYPE PUBLIEKE DIENSTVERLENER .....	101
6.4. KWALITEIT IN RELATIE TOT DE CONTEXT: DE INVLOED VAN POLITIEK EN MARKT .....	104
6.5. DE PERCEPTIE VAN AFNEMERS VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....	107
6.5.1. Ontwikkelingen bij de consument .....	107
6.5.2. De hedendaagse Nederlander vormt zijn eigen levenspad .....	108
6.5.3. Houding van burgers jegens publieke dienstverleners .....	109
6.5.4. Perceptie van kwaliteit vanuit afnemers.....	113
6.5.5. Verschillen in relaties afnemer per type dienstverlener .....	114
6.6. RESUMÉ KWALITEIT PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....	116
<b>7. MARKTWERKING PUBLIEKE DIENSTVERLENING .....</b>	<b>119</b>
7.1. INLEIDING, GESCHIEDENIS EN MOTIEVEN VAN MARKTWERKING .....	119
7.1.1. Inleiding .....	119
7.1.2. Voorgeschiedenis.....	119
7.1.3. Europese regelgeving bevordert concurrentie .....	121
7.1.4. Ontwikkelingen per kabinetsperiode vanaf 1982 .....	123
7.2. VORMEN VAN MARKTWERKING NADER BESCHOUWD .....	132
7.2.1. Marktwerving door verzelfstandiging en privatisering .....	132
7.2.2. Marktprikkels .....	133
7.2.4. Hybride markten voor hybride organisaties? .....	135
7.3. BETEKENISSEN VAN MARKT EN MARKTWERKING .....	136
7.3.1. Markt versus overheid .....	136
7.3.2. De historische en abstracte betekenis van het begrip markt .....	138
7.3.3. Doelgroepen en deelmarkten .....	140
7.3.4. Marktwerving, marktfalen en overheidsfalen.....	142
7.4. DE WERKING VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENINGSMARKTEN .....	145
7.4.1. Marktwerving in de publieke dienstverlening .....	145
7.4.2. Werking van quasi markten .....	148
7.5. RESUMÉ MARKTWERKING .....	150
<b>8. BEVINDINGEN EN UITWERKING VAN DE VRAAGSTELLING .....</b>	<b>153</b>
8.1. BEVINDINGEN LITERATUURSTUDIE .....	153
8.2. UITWERKING VAN DE VRAAGSTELLING IN DE SECTOR- EN CASESTUDIES .....	157

<b>DEEL II: SECTORSTUDIES</b> .....	161
<b>9. DE AWBZ OUDERENZORG</b> .....	163
9.1. INLEIDING .....	163
9.2. ROLLEN EN SPEELVELD .....	164
9.3. ONTWIKKELINGEN ROND MARKTWERKING EN KWALITEIT VANAF 1982 .....	167
9.3.1. Voorgeschiedenis .....	167
9.3.2. Doelstellingen en interventies van de overheid vanaf 1982 .....	168
9.4. CIJFERS OUDERENZORG .....	182
9.5. CASESTUDY: OUDERENZORG IN DE GEMEENTE ALBRANDSWAARD .....	184
9.6. OVERZICHT SPELERS EN PERCEPTIES OUDERENZORG .....	194
<b>10. MARKTWERKING BINNEN HET HOGER ONDERWIJS</b> .....	199
10.1. INLEIDING .....	199
10.2. ROLLEN EN SPEELVELD BINNEN HET HOGER ONDERWIJS .....	199
10.3. ONTWIKKELINGEN VANAF 1982 .....	203
10.3.1. Voorgeschiedenis .....	203
10.3.2. Doelstellingen en interventies van de overheid vanaf 1982 .....	205
10.4. CIJFERS: TOENAME STUDENTENAANTALLEN, BEPERKING UITGAVEN PER STUDENT .....	217
10.5. CASESTUDY HOGER BEROEPSONDERWIJS: NHTV INTERNATIONALE HOGESCHOOL BREDA .....	220
10.6. CASESTUDY UNIVERSITEIT: TU DELFT, OPLEIDING ELEKTROTECHNIEK .....	228
10.7. OVERZICHT SPELERS EN PERCEPTIES MARKTWERKING EN KWALITEIT .....	237
<b>11. VERGELIJKING MET DE WONINGCORPORATIESECTOR</b> .....	245
11.1. SPELERS .....	245
11.2. ONTWIKKELINGEN .....	246
11.3. OVERZICHT SPELERS EN PERCEPTIES .....	251
<b>DEEL III: ANALYSE EN CONCLUSIES</b> .....	257
<b>12. ANALYSE EN CONCLUSIES</b> .....	259
12.1. INLEIDING .....	259
12.2. CONFRONTATIE DEEL I EN II .....	260
12.2.1. Ontwikkeling beoogd effect en percepties marktwerking .....	260
12.2.2. Ontwikkeling percepties kwaliteit spelers ouderenzorg en hoger onderwijs .....	264
12.3. ANALYSE .....	269
12.3.1. De voordelen van marktwerking en maatschappelijke discussies .....	269
12.3.2. Veranderingen in het speelveld .....	288
12.3.4. Lessen uit de woningcorporatiesector .....	300
12.4. CONCLUSIES .....	302
12.5. AFSLUITENDE BESCHOUWING: VRAGEN ROND MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING EN MARKTWERKING .....	307
<b>LITERATUUR</b> .....	313
<b>BIJLAGE 1: VERANTWOORDING SECTOR- EN CASESTUDIES</b> .....	327
<b>OVER DE SCHRIJVER</b> .....	337



## 1. INLEIDING

### 1.1. Aanleiding en opbouw

#### *Wat de kranten berichten*

‘Zakkenvullen met de illusie van marktwerking’, ‘Directeuren in thuiszorg zorgen goed voor zichzelf’ (Tamminga in NRC Handelsblad, 2006). Anno 2006 staan niet alleen deze, maar ook de inkomens van andere bestuurders van publieke dienstverleners in een negatief daglicht. Dit is niet verwonderlijk: bestuurders van bijvoorbeeld Nuon, Essent en andere energiebedrijven zijn goed voor vergoedingen die oplopen tot negen ton per jaar. De verontwaardiging over doorstijgende topinkomens en gouden handdrukken is groot.

De publieke verontwaardiging en de afkeuring van deze gang van zaken door de Tweede Kamer en het kabinet, hebben te maken met de hoogte van de bedragen. Dit tegen een achtergrond van loonmatigingen, bezuinigingen en de kwaliteit van prestaties die daar tegenover staan. Werd met marktwerking niet juist een hogere kwaliteit van de dienstverlening tegen een lagere prijs beoogd?

Er zijn vele andere voorbeelden van publieke dienstverlening waarvan de prijs-kwaliteitverhouding vragen oproept in de media. Het gaat daarbij niet altijd om de kosten maar ook om beleving van afnemende kwaliteit. Voorbeelden zijn problemen bij aanbestedingen in het openbaar vervoer, de onvoldoende punctualiteit van de NS, discussies over de kwaliteit van het onderwijs en de thuiszorg.

In 2011 en 2012 zijn discussies over het onderwerp marktwerking bij publieke dienstverlening nog steeds even actueel, zoals blijkt uit de wekelijkse berichtgeving in de kranten, televisie-uitzendingen over onderwerpen als topsalarissen bij de publieke sector en wantoestanden in de thuiszorg en het hoger beroepsonderwijs. Verschillende organisaties hebben zich gemengd in deze discussies. Daaraan gekoppelde websites zijn onder namen als ‘dwaze kinderen’ en ‘beteronderwijsnederland’ anno 2011 te vinden. Vanuit allerlei hoeken wordt, al of niet genuanceerd, door groeperingen gepleit voor betere zorg en onderwijs.

#### *Opbouw*

Paragraaf 1.1. van dit proefschrift ‘Percepties van marktwerking en kwaliteit’ bevat een schets van de aanleiding hiervan. In paragraaf 1.2. komen het overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking, maar ook vragen en (in 1.3.) eerder onderzoek daarover aan de orde. Dan volgen in paragraaf 1.4. de vraagstelling van dit onderzoek, met een korte introductie van de onderzochte sectoren hoger onderwijs, ouderenzorg en woningcorporaties. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 1.5. met een leeswijzer voor de overige hoofdstukken.

## 1.2. Marktwerking en kwaliteit in het overheidsbeleid

In veel publieke sectoren is marktwerking ingezet. Marktwerking in de publieke dienstverlening is, met als aanleiding een economische recessie, ingezet tijdens de kabinetten Lubbers vanaf 1982. Publieke dienstverlening behelst in Nederland een breed spectrum aan diensten, variërend van gezondheidszorg tot en met infrastructurele diensten zoals openbaar vervoer en telecommunicatie.

In de periode vanaf 1982 hebben veel van deze diensten te maken gekregen met door de overheid ingezette 'marktwerking', zoals de Postbank, de SDU, en de ontwikkeling van het Rijkscomputercentrum naar PinkRocade (Veraart, 2007). Het betreft privatiseringen onder deze kabinetten maar ook de verzelfstandigingsoperaties zoals de verzelfstandiging van de NS. Daarnaast kregen maatschappelijke dienstverleners zoals kinderopvang, thuiszorgorganisaties, curatieve zorg en woningcorporaties te maken met vormen van marktwerking. Een voorbeeld is meer vraagsturing door het verleggen van subsidiestromen via ouders in de kinderopvang. Dit gebeurde met de introductie van vraagsturing door de wet Kinderopvang uit 2005.

Daarbij bleef het niet. Zo ontstond er meer marktwerking voor het notariaat vanaf 1999. Gedeeltelijke aanbesteding van het openbaar vervoer vond plaats tussen 1999 en 2001. De curatieve zorg kreeg te maken met de invoering van diagnosebehandelingcombinaties in 2005, gedeeltelijke vrije prijsvorming en de introductie van de Zorgverzekeringswet in 2006 (Ministerie EZ, 2008).

Deze ontwikkelingen stonden mede onder invloed van die in het buitenland, waaronder New Public Management (Van Delden en Veraart, 2001).

De aannames die gepaard gaan met het inzetten van marktwerking beloven onder andere een hogere kwaliteit tegen een lagere prijs. Er zijn hierbij echter ook vragen te stellen. Een voorbeeld is de vraag of er van marktwerking in de publieke dienstverlening daadwerkelijke en substantiële (positieve) effecten op de kwaliteit van publieke dienstverlening te verwachten zijn.

In veel gevallen lijkt er bijvoorbeeld nauwelijks sprake te zijn van echte vraagsturmogelijkheden voor de afnemer. Soms lijkt het effect op de ervaren kwaliteit van publieke dienstverlening bij het inzetten van marktwerking de eerste jaren zelfs negatief.

Is er wel sprake van een substantieel effect van marktwerking, dan heeft dit mogelijk ook negatieve effecten op kwaliteit: de aandacht voor kwaliteit verschuift bij introductie van marktwerking niet zelden in de richting van een verhoogde aandacht voor winst en/of marktaandeel.

Ook vergroting van het aantal betrokken partijen lijkt niet altijd positieve effecten op kwaliteit te hebben. Voorbeeld is de in 1993 ingezette splitsing van de NS in commerciële kernactiviteiten, niet kernactiviteiten en niet commerciële taken.

Hierbij werd transparantie gesteld boven bestaande synergievoordelen (Veraart, 2007).

### 1.3. Marktwerving en kwaliteit in onderzoek

Marktwerving is regelmatig onderwerp van onderzoeken van overheid, adviesraden en wetenschappers. Onderzoeken richten zich vooral op de relatie tussen overheidsbeleid en publieke dienstverlening.

In het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' waarschuwt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2004 - mede als gevolg van de New Public Management stroming - voor een te sterke focus op prestatie-indicatoren, vooral waar moeilijk meetbare indicatoren van belang zijn. Dit kan ertoe leiden dat niet meer een optimale aanpak centraal staat, maar alleen het behalen van de 'target'. In het rapport worden de problemen rond kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit geanalyseerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de publieke dienstverlening waarbij maatschappelijke dienstverleningssectoren als zorg, onderwijs, welzijn en woningcorporaties aan de orde komen.

Negatief gevolg van het huidige beleid is volgens dit WRR-rapport 'de illusie van de soevereine consument' (WRR, 2004). Voor veel afnemers, ook wel klanten of cliënten genoemd, is kiezen maar in zeer beperkte mate een optie; de noodzakelijke vormen van inspraak en invloed krijgen zodoende een te eenzijdige invulling. De 'ballerina's' van Munoz, niet in staat om de kenmerkend subtiele bewegingen van ballerina's te maken, geven de positie van deze afnemers beeldend weer.

Daarnaast is er sprake van dictatuur van de middelmaat, verdwijning van het politiek-normatieve debat en stapeling van toezicht en verantwoording. In het rapport komt verder naar voren dat de vraagsturing<sup>1</sup> (een belangrijk onderdeel van marktwerving), in vele publieke sectoren, zoals de gezondheidszorg, zeer beperkt is. In het onderwijs wordt vraagsturing onder andere belemmerd door schaalvergroting; in de sociale huursector zijn nauwelijks exit-opties voorhanden. Ook in andere, niet in dit rapport naar voren gekomen sectoren - zoals het spoor - is van echte marktwerving vaak geen sprake.

De WRR (2004) pleit voor een systeem van checks and balances in de maatschappelijke dienstverlening. De Raad noemt daarbij het organiseren van actieve en betrokken tegenspelers en de ontsluiting van informatie over kwaliteit van dienstverlening voor cliënten. Daarnaast worden andere maatregelen zoals een breder takenpakket voor brancheorganisaties, meer variatie en innovatie, en het zorgen voor gepaste openbare verantwoording genoemd. Tenslotte wil hij een systeem van algemeen kwaliteitstoezicht en een raad van toezicht in alle sectoren

---

<sup>1</sup> Bij vraagsturing gaat het om sturing door de vraag van de cliënt waarbij deze bijvoorbeeld vrije keuzemogelijkheden heeft tussen leveranciers.

wettelijk verankeren. Later komt Wolfson (2005, 2010) met het idee van een zogenaamde ‘transactiestaat’, met maatwerkcontracten als aansturingsmechanisme.

De bevindingen van de WRR gaven in 2005, bij de start van dit onderzoek, aanknopingspunten voor nader onderzoek en ze zijn in 2011 nog steeds actueel. Naast wekelijkse berichtgeving in de pers waarschuwen verschillende auteurs en organisaties, zoals de Onderwijsraad (o.a. 2001), Mol (2005), Van Oostrom (2007), Boomkens (2008), Tonkens (2008) het Centrum voor ethiek en zorg (2009), en diverse anderen tegen de nadelen van de ingezette marktwerking.

Onderzoeken gaan verder. Er zijn deelstudies naar marktwerking, zoals die over resultaten van marktwerking in de energiesector, openbaar busvervoer, en post (zie Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2007). In 2008 levert het ministerie van EZ een vergelijkend onderzoek naar de introductie van marktwerking in verschillende sectoren van publieke dienstverlening op. Dit rapport poogt effecten zo goed mogelijk te in beeld te brengen, en brengt tegelijkertijd de onmogelijkheid hiervan naar voren. De maatschappelijke discussie gaat voort, en er blijven vragen. Deze vragen zijn veelal erop gericht de gevolgen van ingezette marktwerking voor kwaliteit van dienstverlening beter te voorzien. Een van de punten waarop het beeld nog niet scherp is is kwaliteit van publieke dienstverlening. Deze is in veel gevallen niet vooraf gedefinieerd. Waar er beoordelingskaders voor kwaliteit zijn, zijn die vaak achteraf samengesteld (Min EZ, 2008). De SER (2010) ontwikkelt een beoordelingskader voor de introductie van marktwerking.

Wetenschappers leveren hun bijdrage aan de kennis op het gebied van marktwerking. Breedveld (2003) en Boom (2008) gaan bijvoorbeeld voor de thuiszorg specifiek in op marktwerking van maatschappelijke dienstverlening. Onderzoekers als Goedegebuure (1992) en Baggen (1998) gaan in op ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Relevant is bijvoorbeeld ook het onderzoek van Brandsen (2004) naar werking en introductie van de markt in de woningcorporatiesector. Hier gebruikt hij de term ‘quasi-markten’ als typering.

Er blijven echter vragen openstaan. Als de kwaliteit als minder wordt ervaren, is het interessant te onderzoeken welke oorzaken dat heeft. Maar wat is kwaliteit nu eigenlijk? En wat is dan de invloed van de specifieke sectoren?

De relevantie hiervan voor het maatschappelijk debat is vanzelfsprekend, alleen al gezien de grote overheidsbijdragen aan de publieke dienstverlening (zie ook hoofdstuk 3). Breed wetenschappelijk onderzoek naar marktwerking in de maatschappelijke publieke dienstverlening in relatie tot het begrip kwaliteit, ook in vervolg op het WRR rapport over ‘Bewijzen van goede dienstverlening’ (2004) is echter nog beperkt, en verdient aanvulling.

## 1.4. Dit onderzoek

### De vraagstelling

Vragen die zich opdringen zijn: Wat waren de door bestuurders beoogde effecten van marktwerking ten aanzien van kwaliteit? En wat is nu eigenlijk de uiteindelijke perceptie van kwaliteit door direct betrokkenen in de publieke dienstverlening. Is er sprake van een ontwikkeling in de tijd van deze perceptie? Is er sprake van een ontwikkeling in het denken over marktwerking? Is er sprake van een interactie van de beleving van marktwerking en kwaliteit?

Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

*Wat zijn effecten van de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening op de perceptie van kwaliteit van deze dienstverlening?*

Deelvragen zijn:

1. *Wat verstaan we onder het begrip kwaliteit en zijn er verschillende percepties van dit begrip?*
2. *Wat verstaan we onder publieke dienstverlening en is er sprake van verschillende typen publieke dienstverlening?*
3. *Wat verstaan we onder kwaliteit van publieke dienstverlening? Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?*
4. *Wat is er bekend over (positie en rollen van) afnemers van publieke dienstverlening en hun perceptie van kwaliteit?*
5. *Waarom is marktwerking geïnitieerd? In hoeverre spelen de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit hierin een rol? Is het begrip marktwerking bij publieke dienstverlening te definiëren, en zijn er verschillen in positie van organisaties en aard van markten?*
6. *Wat zijn effecten van marktwerking op kwaliteit in verschillende sectoren van publieke dienstverlening? De focus ligt hier op het introduceren van vormen van marktwerking bij maatschappelijke publieke dienstverleners, in het bijzonder in zorg en onderwijs.*
7. *Zijn er generaliseerbare conclusies te trekken ten aanzien van de effecten van marktwerking op de perceptie van kwaliteit van publieke dienstverlening?*



## Onderzochte sectoren

Cases in dit onderzoek behelzen specifiek de zogenaamde maatschappelijke publieke dienstverlening door organisaties waar professionals een belangrijke rol spelen. Maatschappelijke (publieke) dienstverlening wordt in dit onderzoek begrepen als die publieke dienstverlening die door het maatschappelijke middenveld wordt verricht. Hiermee gaat het dan in het bijzonder om scholen, zorg- en welzijnsinstellingen, arbeidsvoorziening en woningcorporaties. In verschillende fasen van hun leven doen burgers een beroep op instellingen in deze sectoren voor verschillende behoeften van levensbelang. Deze organisaties bieden dan individuele begeleiding of ondersteuning, maar hebben tegelijk ook een vaste plaats verworven in de Nederlandse verzorgingsstaat (zie ook Van de Donk, 2001 en WRR, 2004).

In het bijzonder is er in dit proefschrift gekeken naar sectoren, ten eerste het hoger onderwijs. Daarnaast is er ook ingegaan op de ouderenzorg. In beide sectoren vervullen professionals kerntaken. Tenslotte is er in het kader van dit onderzoek een vergelijking gemaakt met percepties van kwaliteit en marktwerking bij woningcorporaties. Deze sector komt ook voort uit het maatschappelijke middenveld. Doelen zijn, net als bij hoger onderwijs en ouderenzorg niet altijd meetbaar, maar professionals spelen hier een minder grote rol. De invloed van (de discussies rond) professionals in de onderzochte sectoren tekent zich af door een vergelijking met woningcorporaties. De verdere uitwerking van de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek bij sectoren is beschreven in hoofdstuk 2.

### *Hoger onderwijs*

De oudste universiteiten in Nederland dateren uit de zestiende en zeventiende eeuw. De eerste hbo-instellingen dateren uit de negentiende eeuw. In de tweede helft van de negentiende eeuw, wanneer de industrialisatie van Nederland op gang komt, zijn het particulieren die het initiatief nemen voor wat we nu hoger beroeps-onderwijs noemen. In 1982 zijn er in Nederland enkele honderden voorlopers van de huidige hbo-instellingen. Deze dragen dan nog niet de naam 'hogeschool' maar namen als 'heao', 'hts', 'kweekschool' (Joor en Beening, 2001).

Deze instellingen krijgen vanaf deze periode als maatschappelijke dienstverleners in toenemende mate te maken met zogenaamde 'marktprikkels'. Het gaat hier met name om door de overheid gestuurde verzelfstandiging en schaalvergroting, en de ontwikkeling van derde geldstroom onderwijs en onderzoek.

Anno 2008 is er een lumpsum financieringssysteem en vindt kwaliteitscontrole via accreditaties plaats. Hbo-instellingen zijn op grote schaal gefuseerd en verzelfstandigd (Noordhof, 1989). De inhoud van de universitaire opleidingen is niet meer gereguleerd. Universiteiten doen aan contractonderzoek. Specifiek voor universiteiten spelen effecten als gevolg van toenemende derde geldstroominkomsten. Er ontstaat meer concurrentie. Dit tegen de achtergrond van een sterk toenemend aantal studenten.

### *Ouderenzorg*

De Nederlandse ouderenzorg is ontstaan vanuit talloze particuliere initiatieven en is gebaseerd op voornamelijk religieuze overwegingen (Van Hout in Brandsen e.a., 2006). Na de Tweede Wereldoorlog maken zorginstellingen gebruik van rijkssubsidie, waardoor er sprake is van een enorme groei.

De AWBZ kent haar aanvang in 1968. Als grondslag voor de volksverzekering geldt 'het beginsel van de gelijkheid van kansen'. Het gaat daarbij om de niet verzekerbare zorg. AWBZ-zorg richt zich met name op de langdurige zorg. Het gaat om het verzorgen van mensen en in de meeste gevallen niet zozeer om het genezen. Verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorginstellingen, instellingen voor gehandicapten en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg zijn allen aanbieders van AWBZ-zorg. De thuiszorg heeft bijvoorbeeld te maken met diverse soorten marktprikkels, zoals door de overheid gestuurde verzelfstandiging cq. schaalvergroting, de introductie van Persoons Gebonden Budgetten (PGB) en de recente aanbestedingen van thuiszorgactiviteiten door gemeenten als gevolg van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Breedveld (2003), Van der Boom (2008)). Het PGB is een financieringsvorm die in 1995 is geïntroduceerd met het doel om patiënten, die naar verwachting nog langdurig zorg nodig hebben, in de gelegenheid te stellen de zorg zelf in te kopen. Voor de intramurale zorg is de mogelijkheid om toe te treden tot de markt van oudsher beperkter dan die van de extramurale zorg, als gevolg van planningswetgeving zoals de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV). Sinds 2003 kunnen intramurale instellingen zich beter van elkaar onderscheiden als gevolg van de zogenaamde ontschotting. Een gehandicapteninstelling kan er bijvoorbeeld voor kiezen om niet alleen gehandicapten te verplegen, maar ook ouderen. Daarnaast kan deze gehandicapteninstelling ervoor kiezen om extramuraal mensen te gaan verzorgen of verplegen.

### *Woningcorporaties*

De woningcorporatiesector komt voort uit particulier initiatief, en is vanaf 1902 verankerd in de Woningwet. In de jaren zestig krijgen woningcorporaties het primaat in de sociale huursector en toegang tot commerciële verhuur (Rigo, 2006). Dit resulteert in een sterke intensivering van de overheidsbemoediging met de volkshuisvesting. Het gaat om investeringen in woningbouw voor minder vermogenden waarbij rendement, omvang en continuïteit sleutelwoorden zijn (WRR, 2004). Daarna, vanaf 1982, wordt er een aantal belangrijke stappen genomen in financiële ontvlechting van de staat en de corporatiesector. In 1993 vinden corporaties en Rijk elkaar in de politieke ruil om uitstaande leningsverplichtingen in een keer weg te strepen tegen nog te ontvangen objectsubsidies, de 'bruteringsoperatie'. De woningcorporaties worden zo financieel onafhankelijk. Uitgangspunt voor de stelselherziening tweede fase is het al in 1993 ingevoerde Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Volgens het BBSH zijn woningcorporaties in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de afweging tussen doeleinden en middelen. Er is dus geen directe overheidssturing op de besteding meer. Woningcorporaties zijn toegelaten

instellingen. Het ministerie van VROM vervult anno 2008 een beleidsrol. In de Woningwet en het BBSH is het wettelijke kader van het corporatiebestel vastgelegd. Financieel zijn ze onafhankelijk, maar door hun non-profitoriëntatie en de verplichtingen opgelegd door middel van het BBSH bevinden zij zich in een quasi-markt.

## **1.5. Opzet van het proefschrift**

Na dit hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een toelichting van de gebruikte onderzoeksmethoden. Dit proefschrift bestaat vervolgens uit drie delen.

Deel I bevat een verkenning van de theorie en algemene percepties van marktwerking en kwaliteit. Het bestaat uit vijf hoofdstukken, waarin de verschillende kernbegrippen uit de vraagstelling worden onderzocht. Na een introductie volgt hoofdstuk 3 met een verkenning van het begrip kwaliteit in organisaties. Vooral de oorsprong van het kwaliteitsdenken in ondernemingen, en de relatie hiervan tot de doelstellingen van ondernemingen komt aan bod. Hoofdstuk 4 gaat over het begrip publieke dienstverlening, en bestrijkt de hele breedte van deze gevarieerde sector, met veel 'hybride' organisaties tussen markt en staat. Hoofdstuk 5 bevat een typologie van verschillende soorten publieke dienstverleners en diensten. Ook de omgeving van publieke dienstverleners komt aan bod. De adoptie van het begrip kwaliteit binnen het publieke domein en bij publieke dienstverleners wordt in hoofdstuk 6 geschetst. Het kwaliteitsdoel verschilt per type publieke dienstverlener en is afhankelijk van het kernproces, waarbij de typen in het vorige hoofdstuk relevant zijn. Ook de invloed van politiek en markt komt aan de orde. Tenslotte komt de perceptie van de afnemers van publieke dienstverlening aan de orde.

Het laatste hoofdstuk van deel I, hoofdstuk 7, gaat over het onderwerp marktwerking. Ingegaan wordt op geschiedenis en motieven van marktwerking en verzelfstandiging, en de verschillende vormen van marktwerking in de publieke dienstverlening. Tevens is er een verkenning van de verschillende betekenissen van de begrippen 'markt' en 'marktwerking'. Als afsluiting van het hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke factoren als bepalend gelden voor het resultaat van marktwerking. In hoofdstuk 8 is een samenvatting van de literatuurstudie uit de eerdere hoofdstukken te vinden. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een uitwerking van de vraagstelling die dient als raamwerk voor de sectorstudies.

Deel II bevat de sectorstudies. In hoofdstuk 9 komen percepties van marktwerking en kwaliteit in de periode van 1982 tot en met 2008 binnen de AWBZ-zorg aan de orde, in het bijzonder binnen de ouderenzorg. Zowel van intramurale als extramurale zorg is een casestudy verricht die zich afspeelt in en rond de gemeente Albrandswaard.

In hoofdstuk 10 is de marktwerking in het hoger onderwijs vanaf 1982 tot en met 2008 in beeld gebracht. Waar dat relevant is komen algemene maatregelen zoals bezuinigingsoperaties ook aan de orde. Dit hoofdstuk bevat twee casestudies: de eerste van een opleiding aan de TU Delft, en de andere van een opleiding aan een hogeschool, de NHTV Breda.

Omdat het de vraag is of de hiervoor geschetste ontwikkelingen en percepties van marktwerking en kwaliteit ook van toepassing zijn op andere sectoren in de maatschappelijke publieke dienstverlening, volgt in hoofdstuk 11 een korte vergelijking met de woningcorporatiesector.

Deel III bevat het afsluitende hoofdstuk met de analyse en de conclusies. Als eerste stap in de analyse worden de beoogde effecten van marktwerking samengevat. Ook komen de percepties van kwaliteit door de verschillende spelers in de onderzochte sectoren in beeld. Dan worden drie belangrijke achterliggende redeneerlijnen ten aanzien van kwaliteitseffecten van marktwerking, en de discussies rond deze redeneerlijnen weergegeven. Opvallend is dat in de redeneerlijnen, die de basis vormden voor introductie van marktwerking, verschillende tegenstrijdigheden zichtbaar zijn. Mede hierdoor is polarisatie rond de effecten van marktwerking op kwaliteit ontstaan. Daarnaast zijn er veranderingen in het spelersveld.

Na deze analyse kan de vraag waar dit onderzoek mee begon, tenslotte worden beantwoord. Het hoofdstuk eindigt met een persoonlijke beschouwing over de vraag wat marktwerking kan betekenen voor maatschappelijke dienstverlening.



## 2. METHODEN VAN ONDERZOEK

### 2.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is de volgende centrale onderzoeksvraag weergegeven:

*Wat zijn effecten van de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening op de perceptie van kwaliteit van deze dienstverlening?*

Dit hoofdstuk bevat een toelichting op de vraagstelling en de gevolgde onderzoeksmethodiek in dit proefschrift. Allereerst zal ik de vraagstelling, de kernbegrippen en het conceptueel kader voor de analyse van de onderzoeksresultaten nader toelichten. Per gespecificeerde onderzoeksvraag komen de plaats in het proefschrift, gehanteerde onderzoeksmethoden en behandelde begrippen en concepten naar voren. Het hoofdstuk eindigt met een uitleg van de opzet van de analyse en conclusies.

### 2.2. De vraagstelling

#### **Vergelijkend perspectief sectoren**

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zal worden voortgebouwd op eerder onderzoek. Specifiek voor dit onderzoek is:

- a. De thematiek. Anders dan in eerdere wetenschappelijke onderzoeken die alleen marktwerking behandelen, wordt in dit onderzoek marktwerking verbonden met het denken over kwaliteit. Een vaak genoemd motief voor de introductie van marktwerking is immers de veronderstelde positieve gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening.
- b. De sector en deelsectoren. In dit onderzoek is, in navolging van de WRR, het blikveld gericht op maatschappelijke publieke dienstverlening, dat wil zeggen publieke dienstverlening voortkomend uit het maatschappelijke middenveld. Ik heb gekozen voor twee sectoren waar professionals een kerntaak vervullen: het hoger onderwijs en de ouderenzorg. Eerder onderzoek naar de introductie van marktwerking heeft vaak een beperkte scope, waarbij er een enkele sector is onderzocht. Breedveld (2003) en Van der Boom (2008) gaan bijvoorbeeld in op marktwerking in de maatschappelijke dienstverlening en richten zich op een sector, die van de thuiszorg.
- c. De periode: dit onderzoek betreft een relatief lange periode, namelijk die van 1982 tot 2008. Daardoor valt het beleid ten aanzien van marktwerking en kwaliteit van verschillende kabinetten binnen het onderzoeksobject.

Alles bij elkaar moet dit leiden tot een andere, aanvullende, benadering dan die in het bestaande onderzoek naar marktwerking en kwaliteit. Met de geselecteerde

sectoren heb ik persoonlijke affiniteit, met name met het hoger onderwijs waarin ik werkzaam ben en waar mijn verwondering over marktwerking is ontstaan, maar ook met ouderenzorg vanuit de rol van mantelzorger.

## **Beperkingen van het onderzoek**

Een onderzoek als dit kent vele mogelijke hoofdwegen en zijwegen. Gezien het relatief brede karakter van de thematiek en de omvang van de gekozen sectoren, is gegeven de beschikbare tijd, de theorie zo toegespitst mogelijk geselecteerd en behandeld en zijn in de selectie van het empirisch materiaal scherpe keuzes gemaakt. Er is steeds toegewerkt naar een systematische conceptuele uitwerking om te kunnen komen tot een goede analyse, en op veel gerelateerde onderwerpen en begrippen is slechts beknopt ingegaan. Tenslotte heeft een groot deel van het onderzoek het karakter van een meta-analyse, waarbij relevant eerder onderzoek is gebruikt, en is ook veel secundaire analyse van onderzoeksresultaten verricht. Het belangrijkste motief in dit onderzoek was het blootleggen van patronen in een omvangrijk domein over een voor velen onontwarbare kluwen van thema's en argumentaties in beleid en praktijk. Daarmee heb ik een bijdrage aan een belangrijk publiek debat, namelijk dat over marktwerking en kwaliteit in publieke dienstverlening willen leveren.

### *Sociaalconstructivistische benadering*

Zowel marktwerking als kwaliteit zijn beladen begrippen. Gedurende het onderzoeksproces is steeds naar voren gekomen dat het onderwerp 'marktwerking' polarisatie en voor-tegen posities oproept. Kwaliteit is een begrip dat op zichzelf staand lastig te definiëren is (zie ook Vinkenburg, 1995) en pas betekenis krijgt in een bepaalde context. Het begrip kwaliteit is een begrip waarbij ervaring en subjectiviteit een grote rol kunnen spelen.

Dit is een belangrijk gegeven voor het onderzoek. Weinig gesprekken in het kader van dit onderzoek zijn voorbij gegaan zonder dat iemand stelling nam voor of tegen marktwerking, of een uitgesproken beeld gaf van wat kwaliteit is.

Hoewel gezien de onderzoeksvraag de mogelijkheid tot meer feitelijke evaluatie van beleid is overwogen, is al snel de keuze gemaakt de percepties van actoren in het veld van onderzoek leidend te maken bij het kiezen van de onderzoeksaanpak. Bij mij groeide de behoefte om afstand te bewaren tot opinies en juist niet kwaliteit of beleidseffecten proberen te meten aan de hand van vaststaande criteria of doelen, zo dat al mogelijk was geweest in de onderzoeksperiode. Er is bewust niet met hypotheses gewerkt. Ik heb getracht juist de veranderende beelden van marktwerking en kwaliteit als focus van mijn onderzoek te nemen.

In dit proefschrift is de keuze gemaakt voor een sociaalconstructivistische benadering passend bij het karakter van deze begrippen. Deze benaderingswijze gaat ervan uit dat de werkelijkheid alleen toegankelijk voor ons is door deze te categoriseren. Onze kennis en voorstellingen van de wereld zijn geen reflecties van de werkelijk-

heid maar producten van onze eigen indeling, of discours. De manier waarop we de wereld begrijpen is historisch en cultureel bepaald en contingent: ons beeld van de wereld en van onze positie en identiteit kan en zal door de tijd heen veranderen. Onze manieren om de wereld te begrijpen zijn gecreëerd door sociale processen. Kennis is gecreëerd door sociale interactie waarin we een gemeenschappelijke waarheid construeren en strijden over wat waar is en wat niet, en acties vloeien volgens deze benadering voort uit onze kijk op de wereld (zie ook Jørgensen and Philips, 2002<sup>2</sup>). Daarom zijn in dit onderzoek percepties van marktwerking en kwaliteit en hun onderlinge verhouding onderzocht. Daarbij gaat het niet om de vraag of deze percepties waar zijn, maar of en op welke wijze ze betekenisvol zijn voor actoren in het veld van onderzoek.

### 2.3. Kernbegrippen en conceptueel kader

Achtereenvolgens komen in deze paragraaf kernbegrippen aan de orde en het kader voor de conceptuele uitwerking van dit onderzoek in beeld.

#### *Kwaliteit*

Opvattingen over het begrip kwaliteit binnen organisaties hebben gedurende de tijd een ontwikkeling doorgemaakt, waarover internationaal verschillende management goeroes en wetenschappers geschreven hebben. Van belang is hier de opkomst van de industrie. Over dienstverlenende organisaties bestaan specifieke kwaliteitsopvattingen. De vraag is op welke wijze het denken hierover invloed heeft gehad op kwaliteit in publieke organisaties, en bij publieke dienstverleners. En welke ontwikkelingen hebben invloed gehad op het denken over kwaliteit bij afnemers?

#### *Marktwerking*

Er is voor gekozen de recente geschiedenis van marktwerking te onderzoeken, vanaf het moment waarop het marktwerkingsbeleid in Nederland zijn belangrijkste oorsprong heeft. Hiervoor is het nodig enkele tientallen jaren terug te kijken, en te zoeken waar nu precies de aanleiding voor het inzetten van marktwerking lag. Wetenschappelijke onderzoeken bekijken het verleden vaak minder diepgaand of gaan juist verder terug in de tijd, afhankelijk van de wetenschappelijke discipline. Bij het definiëren van de aard van markten zal kort worden ingegaan op marktwerkingstheorie en in het bijzonder op de (quasi) markten die in de publieke dienstverlening gelden.

---

<sup>2</sup> Jørgensen M. & Phillips L. (2002) refereren in hun werk *Discourse analysis as Theory and Method* aan de minder toepassingsgerichte theorie van Laclau E. & Mouffe C. (2001), *Hegemony and Socialist Strategy* second edition, Verso books, New York.



## Percepties

Waar Dicke (2001) aan de term ‘verhalen’ refereert, is er in het kader van dit onderzoek gekozen voor een andere invalshoek. De invalshoek is die van percepties van de begrippen ‘marktwerking’ en ‘kwaliteit’ bij verschillende spelers binnen de gehele sector.

Onder ‘percepties’ worden in dit verband (subjectieve) waarnemingen, beelden, belevingen of verwachtingen van marktwerking of kwaliteit verstaan. Het gaat met andere woorden om de betekenis die begrippen als marktwerking en kwaliteit hebben voor actoren en om de betekenis die actoren aan deze begrippen geven. Dit mede gelet op de betekenis die deze begrippen (kunnen) hebben voor de posities van deze actoren in publieke dienstverlening.

### *Verskillende niveaus*

Percepties zijn in dit proefschrift opgevat vanuit een sociaalconstructivistische benadering zoals boven geschetst. De percepties van begrippen uit de beleidswereld (marktwerking en kwaliteit) zijn in theoretisch perspectief geplaatst en empirisch verder verdiept, waarbij de doorvertaling in beleidstermen maar ook de percepties van deze begrippen in de praktijk aan de orde komen.

Percepties kunnen dus belevingen van verschillende spelers zijn op algemeen niveau, binnen sectoren of op caseniveau. Deze benadering heeft overeenkomsten met een discoursanalyse op abstract niveau, waarbij een discours wordt begrepen als het “bevroren van betekenis in een zeker domein, alle tekenen in een discours zijn momenten” (Jørgensen & Phillips, 2002, p 26. vertaling).

In dit onderzoek is er naar gezocht een brug te leggen van meer algemene percepties van marktwerking en kwaliteit van publieke dienstverlening, naar die op het niveau van organisaties en specifieke afnemersgroepen. De samenhang tussen percepties van marktwerking en kwaliteit in het beleid van de overheid ten aanzien van specifieke uitvoeringspraktijken enerzijds, en percepties van marktwerking en kwaliteit in beleving en handelen van actoren in sectoren anderzijds, is rode draad in dit onderzoek.

Eerder is een vergelijkbare aanpak terug te zien in het proefschrift ‘Bridges & Watersheds’ van Dicke (2001). Dicke maakt refererend aan van Eeten e.a. (1996) onderscheid tussen ‘grote verhalen’, die gaan over de richting waarin de maatschappij verandert, en ‘beleidsverhalen’ waarbij de uitwerking van percepties in specifiek beleid naar voren komt. Tenslotte zijn er ‘kleine verhalen’ met concrete gebeurtenissen in de uitvoeringspraktijk die voortvloeien uit het grotere perspectief.

Deze algemene percepties van kwaliteit en de daarmee samenhangende verwachtingen van marktwerking in maatschappelijke publieke dienstverlening in Nederland vormen het theoretisch kader voor dit proefschrift. Ze worden op basis van literatuurstudie van relevante theorieën in beeld gebracht.

Er is onderscheid te maken tussen verschillende betrokken spelers als het gaat om algemene percepties van kwaliteit in relatie tot marktwerking van: overheden, professionals, instellingen en afnemers zoals beschreven in hoofdstuk 5. Daarnaast zijn er percepties van marktwerking en kwaliteit (als overheidsdoelstelling) vanuit de verschillende kabinetten.

*Percepties van marktwerking en kwaliteit op sectorniveau*

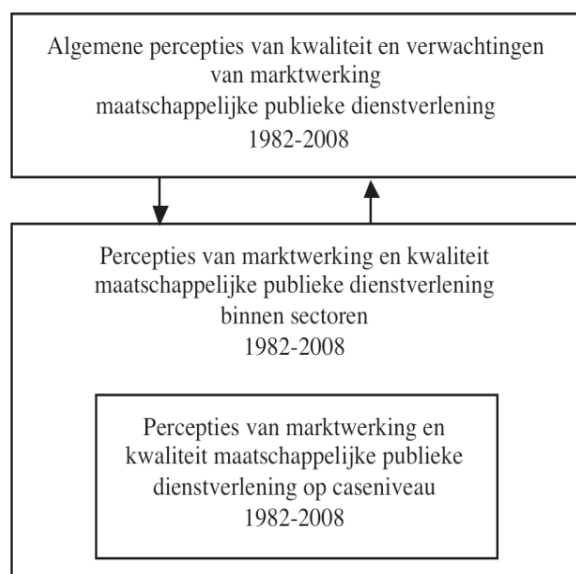
In deel II: 'sectorstudies' komen percepties van marktwerking en kwaliteit in verschillende sectoren aan de orde. Binnen de onderzochte sectoren spelen specifieke spelers (overheden, professionals, instellingen en afnemersgroepen) een rol. Deze hebben elk hun eigen perceptie van marktwerking en kwaliteit binnen deze context. Deze percepties veranderen als gevolg van de ontwikkelingen binnen de specifieke sectoren in de onderzoeksperiode, van 1982-2008. Zoals in de inleiding beschreven zijn de sectoren hoger onderwijs en ouderenzorg nader onderzocht. In beide sectoren is professionele dienstverlening kerntaak. Daarnaast is er een vergelijking gemaakt met woningcorporaties, waar dit geen kerntaak is.

*Percepties van marktwerking en kwaliteit op caseniveau*

Bij publieke dienstverleners zijn organisatieonderdelen zoals opleidingen en zorglocaties, en de daar werkzame professionals en afnemers (studenten en cliënten) betrokken. Als gevolg van gebeurtenissen in de onderzoeksperiode veranderen de percepties van marktwerking en kwaliteit. De wijze waarop deze percepties zich in deze specifieke contexten ontwikkelen, komt binnen deel II 'sectorstudies' tevens aan de orde.

In het bijzonder wordt gekeken naar verschuivingen van percepties in de tijd, en patronen daarin. Dit heeft als doel de achterliggende opvattingen van een bepaald moment in historisch perspectief te plaatsen. Een en ander is te visualiseren in het volgende kader.

Het hiernavolgende kader geeft de verbinding tussen het algemene, de sectorstudies, casestudies en verschillende sectoren weer, en biedt daarmee de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking. Uiteindelijk leidt dit tot het zien van patronen in kwaliteitspercepties, marktwerking en interacties hiertussen. Uitgangspunt bij behandeling van percepties van marktwerking en kwaliteit (in de sociaalconstructivistische benadering) is dat de betekenis hiervan wordt geconstrueerd in en door interactie. Daarbij is de context van belang.



*Figuur 2.1: conceptueel kader: onderlinge samenhang van onderzochte percepties*

*Percepties van wie? Overheid, instellingen, professionals en afnemers.*

Zoals eerder toegelicht staan percepties niet los van hun context en is de vraag wiens percepties dit dan zijn hieraan onlosmakelijk verbonden. Er zijn vele spelers in de verschillende sectoren en bij een systematische vergelijking van verschillende sectoren is een duidelijke selectie hiervan geboden. Er zijn vier spelers geselecteerd die op alle niveaus primaire rol spelen en daarmee een rode draad vormen in dit proefschrift. Dit zijn de spelers overheid, instellingen, professionals en afnemers. Onderstaande tabel geeft een beeld van de vergelijkingen die gemaakt worden, waarbij opgemerkt wordt dat het gaat om ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode.

	<i>Algemene percepties marktwerking en kwaliteit (theorie en beleid). Weergegeven in deel I Theoretisch kader.</i>	<i>Percepties van marktwerking en kwaliteit voortkomend uit de empirie. Weergegeven in deel II Sectorstudies.</i>  <i>Ontwikkelingen over de onderzoeksperiode.</i>
<i>Overheid (Beleid &amp; Uitvoering)</i>	Percepties en verwachtingen van marktwerking en kwaliteit vanuit de overheid.	Percepties van marktwerking en kwaliteit door de (uitvoerende) overheden zoals naar voren komt uit analyses van de uitvoeringspraktijken in sectoren.
<i>Instellingen (maatschappelijke publieke dienstverleners)</i>	Percepties (beleid en ideaalbeelden) van publieke dienstverleners over kwaliteit.	Percepties van marktwerking en kwaliteit zoals naar voren komt bij instellingen in de praktijk in de specifieke sectoren.
<i>Professionals (uitvoerenden van primaire dienstverlenende processen)</i>	Percepties van kwaliteit door professionals zoals die naar voren komen uit de theorie.	Percepties van marktwerking en kwaliteit door professionals in de context van uitvoeringspraktijken binnen concrete sectoren en cases.
<i>Afnemers publieke dienstverlening</i>	Percepties van afnemers in relatie tot kwaliteit gebaseerd op theoretische beelden en beschrijvingen.	Percepties van marktwerking en kwaliteit vanuit de positie van afnemers gebaseerd op de empirie van concrete sectoren en cases.

Tabel 2.1: Percepties vanuit spelers; theorie versus praktijk

## 2.4. Relatie onderzoeksvragen, hoofdstukken, conceptuele uitwerking

De navolgende tabel geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en de relatie van de hoofdstukken waarin deze behandeld worden, en tenslotte de bijdrage van deze hoofdstukken aan behandeling van kernbegrippen en de conceptuele uitwerking.

Deelvragen	Hoofdstuk	Behandelde kernbegrippen	Bijdrage aan conceptuele uitwerking
<b>deel I: Theoretisch kader</b>			
1. Wat verstaan we onder het begrip kwaliteit en zijn er verschillende percepties van dit begrip?	3	Kwaliteit	
2. Wat verstaan we onder publieke dienstverlening en is er sprake van verschillende typen publieke dienstverlening?	4 en 5	Publieke dienstverlening, typen	
3. Wat verstaan we onder kwaliteit van publieke dienstverlening? Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?	6	Spelers  Kwaliteit van publieke dienstverlening per type en setting	Kwaliteit van verschillende typen publieke dienstverlening
4. Wat is er bekend over (positie en rollen van) afnemers van publieke dienstverlening en hun perceptie van kwaliteit?			
5. Waarom is marktwerking geïnitieerd? In hoeverre spelen de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit hierin een rol? Is het begrip marktwerking bij publieke dienstverlening te definiëren, en zijn er verschillen in positie van organisaties en aard van markten?	7	Marktwerking bij publieke dienstverlening	Verwachtingen marktwerking  Framework tijdens regeerperiodes
<b>deel II: Sectorstudies</b>			
6. Wat zijn effecten van marktwerking op kwaliteit in verschillende sectoren van publieke dienstverlening? De focus ligt hier op het introduceren van vormen van marktwerking bij maatschappelijke publieke dienstverleners, in het bijzonder in zorg en onderwijs, meer in het bijzonder in hoger onderwijs en ouderenzorg.	9,10 en 11	Marktwerking en kwaliteit in de context van sectoren in specifieke cases	Empirische percepties marktwerking en kwaliteit vanuit spelers
<b>deel III: Analyse en conclusies</b>			
7. Zijn er generaliseerbare conclusies te trekken ten aanzien van de effecten van marktwerking op de perceptie van kwaliteit van publieke dienstverlening?	12		Confrontatie deel I en deel II

Tabel 2.2: Structuur van het proefschrift

## 2.5. Deel I ‘theoretisch kader’: aanpak per deelvraag en hoofdstuk

Onderwerp van deel I zijn algemene percepties van kwaliteit en verwachtingen van marktwerking in publieke dienstverlening in Nederland. In dit deel, waarin de vragen 1 tot en met 5 worden beantwoord, is de verkenning van bestaande theorie en typologieën weergegeven, waaruit enkele worden geselecteerd en aangevuld om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Onderstaand volgt een uitleg van de gehanteerde methoden en gemaakte keuzes uit beschikbare methoden. Dit is geordend per onderzoeksvraag en vervolgens per hoofdstuk.

### **Gevolgdde methoden bij beantwoording van vraag 1 *Wat verstaan we onder het begrip kwaliteit en zijn er verschillende percepties van dit begrip?***

In hoofdstuk 3 is een kort overzicht van het denken over kwaliteit in de afgelopen decennia in de marktsector gegeven alsmede van de verschillende percepties van het begrip binnen deze context. Dit hoofdstuk is niet zozeer kaderstellend, maar dient om de achtergrond en het karakter van het begrip kwaliteit binnen ondernemingen te verkennen. Het hoofdstuk vertelt iets over het ontstaan van het kwaliteitsbegrip binnen ondernemingen en moet vooral gezien worden als inleiding op de latere adoptie van het begrip kwaliteit binnen het publieke domein.

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan conceptuele uitwerking:* Dit hoofdstuk levert geen directe bijdrage aan de conceptuele uitwerking maar is introducerend. Dit deel van het proefschrift gaat in op het begrip kwaliteit binnen organisaties en de sterke relatie met de context en doelstellingen. Naar voren komen de voortdurend veranderende percepties van kwaliteit. De behandeling van deze vraag start met een inleiding over de betekenis van kwaliteit als begrip. Hierna wordt kort ingegaan op de recente geschiedenis en oorsprong van het denken over kwaliteit bij ondernemingen. Vervolgens komen hedendaagse percepties van het begrip kwaliteit bij ondernemingen aan de orde. De beantwoording van deelvraag 1 moet gezien worden als een verkenning van het begrip, om de verschillende betekenissen maar ook de veranderlijke aard van het begrip zichtbaar te maken.
- *Methoden:* Mede vanwege het introducerende karakter van de vraagstelling is gekozen voor een literatuurstudie met de doelstelling om het begrip te verkennen. Hierbij is algemene managementliteratuur over het begrip kwaliteit binnen organisaties en de recente geschiedenis daarvan gebruikt. Bij selectie van bronnen is erop gelet de belangrijkste opvattingen in beeld te brengen. De gebruikte literatuur gaat van beschouwende literatuur van onderzoekers (onder andere van Vinkenburg (1997), Bouckaert (1999), Wentink (2005) en Hardjono (2001) tot literatuur waarbij een kwaliteitsopvatting naar voren komt (onder andere van Grönroos (1990) en Crosby (1979)).

## **Gevolgdde methoden bij beantwoording van vraag 2. *Wat verstaan we onder publieke dienstverlening en is er sprake van verschillende typen publieke dienstverlening?***

Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 4: 'Publieke dienstverlening' en hoofdstuk 5 'Typologie publieke dienstverlening'.

### *Publieke dienstverlening*

In hoofdstuk 4 gaat het om de vraag 'Wat verstaan we onder publieke dienstverlening'. Dit gebeurt in termen van een korte verkenning van het begrip, aard en omvang en juridische vormen. Daarnaast komen (voor kwaliteit en marktwerking relevante) doelstellingen en gerelateerde ideaaltypen van publieke dienstverlening en publieke organisaties naar voren. Waar in hoofdstuk 3 is ingegaan op marktorganisaties, is hier vooral ingegaan op overheidsorganisaties en hybride organisaties en hun doelstellingen.

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan conceptuele uitwerking:* Dit hoofdstuk levert geen directe bijdrage aan de conceptuele uitwerking maar is ondersteunend. Bij deze vraag komen wel de voor de conceptuele uitwerking van dit onderzoek belangrijke begrippen, te weten dienstverlening in zijn algemeenheid en publieke dienstverlening in het bijzonder aan de orde. De behandeling begint dan ook met een verkenning hiervan. Om een breder beeld te krijgen wat dit betekent binnen de context van dit onderzoek is de diversiteit aan rechtsvormen van publieke dienstverleners en aard en omvang van de sector kort beschreven. Tenslotte komen doelstellingen van organisaties tussen markt en staat (mate van marktwerking) en hieraan gerelateerde ideaaltypen naar voren. Hierbij ligt de focus in het bijzonder op binnen de publieke dienstverlening veel voorkomende hybride organisaties. Ook hybride markten komen aan de orde.
- *Methoden:* Omdat over de vraag 'Wat verstaan we onder publiek dienstverlening' voldoende gegevens beschikbaar zijn is in dit hoofdstuk gekozen voor een literatuurstudie. Voor een definitie is het begrip ontleend en gebruik gemaakt van een definitie van de SER (2005). Om de aard en omvang van publieke dienstverlening in kaart te brengen is gebruikt gemaakt van literatuur van organisaties als het SCP (2002, 2006, 2010) en de WRR (2006). Voor het verkennen van de gerelateerde meer theoretische begrippen als hybride organisaties is gerefereerd aan bestuurskundige publicaties van onder andere Brandsen en Van de Donk (2006) waarin cases binnen Nederlandse publieke dienstverlening aan de orde komen. Voor hybride markten, waarin de (hybride) organisaties in onderzochte sectoren zich veelal in begeven is vooral gekeken naar het proefschrift van Brandsen (2004). Deze bevat een naar eigen zeggen alternatieve benadering met sociologische en economische elementen, die goed past bij de benadering in dit proefschrift. Begrippen die daarnaast aan de orde komen zijn verschillend. Voorbeelden zijn de begrippen publieke ondernemers(chap) en publieke managers die, afhankelijk van de auteur, verschillend worden gedefinieerd. De Alge-

mene Rekenkamer kijkt hierbij logischerwijs meer vanuit spanningsvelden, terwijl Moore (1995) publieke managers en ondernemers breed neerzet.

### *Typologie publieke dienstverlening*

In hoofdstuk 5 komt de vraag ‘is er sprake van verschillende typen dienstverlening’ aan de orde. Met name is het doel te zoeken naar een typologie van publieke dienstverlening die relevant is voor kwaliteit van dienstverlening. Uit eerdere hoofdstukken is immers het belang van de context voor kwaliteitspercepties gebleken.

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan conceptuele uitwerking:* Dit hoofdstuk levert geen directe bijdrage aan de conceptuele uitwerking maar is ondersteunend. Allereerst komt een typologie van publieke diensten, en het onderscheid tussen individuele versus collectieve goederen en diensten naar voren. Dit is relevant omdat dit samenhangt met de vraag in hoeverre de overheid de markt de ruimte geeft. Ik betoog in dit hoofdstuk dat dit een kader geeft voor keuzes van de overheid maar als typologie van publieke dienstverlening niet alle aspecten behandelt. Van belang zijn verder de externe omgeving van de publieke dienstverleners en belanghebbenden, alsmede daarmee samenhangende typologie. Na behandeling van al deze aspecten komt de uiteindelijke vraag aan de orde: ‘Is er sprake van verschillende typen publieke dienstverlening’. Er wordt een keuze gemaakt uit de voor dit onderzoek meest bruikbare typen.
- *Methoden:* Ook over deze vraag is naar verwachting voldoende eerder onderzoek gedaan, en er is gekozen voor literatuurstudie om hierop te kunnen voortbouwen. Gebruik is gemaakt van typologieën van wetenschappers uit verschillende disciplines. De typologie waarbij een onderscheid tussen individuele en collectieve goederen en diensten is gemaakt, komt uit de economische hoek. Hierbij is informatie gebruikt uit een publicatie van het SCP (2002) en Wolfson (1988). De geselecteerde publicatie uit de hoek van sociologie is die van Gastelaars (1997) over typen dienstverleners en uit de bestuurskunde Noordegraaf (2002) over kwaliteitsdoelen in relatie tot de context. Deze zijn voor het onderzoek goed bruikbaar, omdat de (Nederlandse) context van deze publicaties dicht ligt bij de in dit proefschrift onderzochte sectoren. De typologie van Gastelaars is uitgebreid beschreven en bevat hoofdkenmerken van de typen organisaties. Daarmee is ook een relatie af te leiden met andere kenmerken, zoals bijvoorbeeld interne of externe gerichtheid van organisaties.

**Gevolgdde methoden bij beantwoording van vraag 3. *Wat verstaan we onder kwaliteit van publieke dienstverlening? Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?* en vraag 4. *Wat is er bekend over (positie en rollen van) afnemers van publieke dienstverlening en hun perceptie van kwaliteit?***



Voortbouwend op de bevindingen van eerdere hoofdstukken is het nu mogelijk de vraag: ‘Wat verstaan we onder kwaliteit van publieke dienstverlening? Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?’ in hoofdstuk 6 aan de orde te stellen. Het gaat er hier om dat verschillende percepties (beelden en visies) aan de orde komen, die als basis voor de sectorstudies kunnen dienen. Daarnaast wordt apart ingegaan op de vraag ‘Wat is er bekend over (positie en rollen van) afnemers van publieke dienstverlening en hun perceptie van kwaliteit?’

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan conceptuele uitwerking:* Dit hoofdstuk levert een rechtstreekse bijdrage aan de verdere conceptuele uitwerking met het zoeken naar de betekenis van eerdere begrippen ‘kwaliteit’ en ‘publieke dienstverlening’, maar nu in hun onderlinge samenhang. Om de wijze van adoptie van het begrip kwaliteit binnen het publieke domein te beschrijven komen de percepties van kwaliteit vanuit verschillende posities in de ‘keten’ van publieke dienstverlening (overheid & externe toezichthouders, instellingen, professionals) aan de orde. Vervolgens wordt er een andere ‘doorsnede’ gemaakt, die per type publieke dienstverlener. Daarnaast is de externe context waarin publieke dienstverleners fungeren aan de orde: de invloed van politiek en markt. Aan de vraag over de perceptie van afnemers van publieke dienstverlening is tenslotte een aparte paragraaf gewijd.
- *Methoden:* Bestaande literatuur biedt voldoende basis voor beantwoording van deze vragen. Er is enerzijds gekeken naar informatie om de verschillende percepties nader te belichten, maar ook gebruik gemaakt van eerdere typologieën door wetenschappers uit verschillende disciplines. Om te komen tot uiteindelijke beantwoording van de vraag zijn bestaande modellen (Gastelaars, 1997; Noordergraaf, 2002) geselecteerd. De typologie van Gastelaars is in dit onderzoek aangevuld met dominante kwaliteitsdoelen en -fricties per type dienstverleners. Hiermee wordt een antwoord gegeven op vraag 3.

**Gevolgdde methoden bij beantwoording van vraag 5. *Waarom is marktwerking geïnitieerd? In hoeverre spelen de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit hierin een rol? Is het begrip marktwerking bij publieke dienstverlening te definiëren, en zijn er verschillen in positie van organisaties en aard van markten?***

Deze vraag komt aan de orde in hoofdstuk 7 ‘marktwerking publieke dienstverlening’. Dit hoofdstuk begint met behandeling van de vragen ‘Waarom is marktwerking geïnitieerd?’ en ‘In hoeverre spelen de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit hierin een rol?’ met een overzicht van ontwikkelingen per kabinetsperiode vanaf 1982. Door vormen van marktwerking nader te beschouwen komt de vraag ‘Is het begrip marktwerking bij publieke dienstverlening te definiëren’ aan de orde. De vraag ‘zijn er verschillen in positie van organisaties en aard van markten?’ komt naar voren onder het gedeelte over betekenissen, waarbij in het bijzonder stil is gestaan bij doelgroepen en deelmarkten, de werking van markten in zijn algemeenheid.

Tenslotte komt in het bijzonder de aard van publieke dienstverleningsmarkten aan de orde.

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan de conceptuele uitwerking:* Dit hoofdstuk levert een rechtstreekse bijdrage aan de conceptuele uitwerking. De behandeling start met een schets van de voorgeschiedenis en ontwikkelingen rond marktwerking per kabinetsperiode. Dit levert een basis voor de te gebruiken tijdas in deel II van het proefschrift. Ook levert het een bijdrage door de verwachtingen van marktwerking in kaart te brengen, aangevuld met verschijningsvormen van marktwerking. Tenslotte komen begrippen aan de orde: betekenissen van markt en marktwerking in historische en abstracte zin, maar ook vanuit marketingperspectief. Vervolgens wordt ingegaan op marktfalen en overheidsfalen, en weer teruggekomen op de werking van publieke dienstverleningsmarkten.
- *Methoden:* Bij deze beschrijving zijn resultaten uit eerdere onderzoeken geselecteerd. De geschiedenis van keuzes ten aanzien van marktwerking in Nederland in de onderzoeksperiode vanaf 1982 is voor dit onderzoek voldoende in beeld te brengen aan de hand van overheidsdocumenten en eerdere vooral beschrijvende onderzoeken en publicaties over recente ontwikkelingen zoals die van Van Delden en Veraart (2001), Veraart (2007), en Van Zanden (1997). Om het begrip marktwerking en de relatie tot publieke dienstverlening in Nederland nader te definiëren is er een keuze gemaakt uit bronnen die een goed beeld geven van marktwerking in Nederlandse context. Met name is gezocht naar zowel een economische als een sociologische benadering hiervan (Teulings e.a. (2005), Waslander (1999), Brandsen (2004) en Breedveld (2003)).

## 2.6. Deel II ‘Sectorstudies’: aanpak per deelvraag en hoofdstuk.

### Sectorstudies hoger onderwijs en ouderenzorg

In hoofdstuk 9 en 10 komt de vraag ‘Wat zijn effecten van marktwerking op (de perceptie van) kwaliteit in verschillende sectoren van publieke dienstverlening?’ aan bod. De focus ligt hier op het introduceren van vormen van marktwerking bij maatschappelijke publieke dienstverleners, in het bijzonder in de (ouderen)zorg en het (hoger) onderwijs.

#### *Verdere conceptuele uitwerking van de vraagstelling in deel II*

Uit Deel I komt naar voren dat er verschillende factoren van invloed zijn op percepties van kwaliteit en marktwerking. Dit heeft te maken met interne factoren zoals het type dienstverlening en organisatievormen, maar ook externe factoren spelen een rol. Door het inzetten van marktwerking beïnvloedt de overheid de externe factoren en verandert het spelersveld van de publieke dienstverlening.

In de sectorstudies worden vervolgens de volgende dimensies in beeld gebracht:

- *Regeerperiodes* Het tijdspectief van de verschillende regeerperiodes is relevant. De periode vanaf 1982 tot 2008 is in te delen in een drietal regeerperiodes: de kabinetten Lubbers I, II en III (1982-1994), Kok I en II (1994-2002) en Balkenende I, II en III (2002-2007). Deze driedeling is gekozen als tweede basisdimensie van het raamwerk om de invloed van het politiek-maatschappelijke tijdbeeld te laten zien.
- *Relevant overheidsbeleid en doelen* Een beschrijving van de spelers in de sectoren en relevant overheidsbeleid in de verschillende regeerperiodes vormt de benodigde achtergrondinformatie.
- *Percepties kwaliteit en marktwerking van de belangrijkste spelers* De beschrijving van de percepties van kwaliteit en marktwerking is geordend naar een selectie van de belangrijkste spelers: overheid, instellingen, professionals en afnemers. Deze spelers hebben elk een geheel eigen invalshoek ten aanzien van de genoemde begrippen. Deze ordening is van belang bij het beter begrijpen van de complexe interacties tussen percepties van kwaliteit en marktwerking.

Aldus ontstaat het volgende kader, te gebruiken in deel II: sector- en casestudies om het verloop van de ontwikkelingen over de onderzoeksperiode in beeld te brengen:

<i>Percepties van marktwerking en kwaliteit voortkomend uit de empirie. Weergegeven in deel II Sectorstudies.</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Lubbers I-III</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Kok I&amp;II</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Balkenende I-III</i>
<i>Overheid</i>			
<i>Instellingen</i>			
<i>Professionals</i>			
<i>Afnemers</i>			

Tabel 2.3: Uitwerking conceptueel kader deel II: sectorstudies: Percepties vanuit spelers; uitgewerkt over de tijd

*Sectorstudies*

De geschiedenis van keuzes ten aanzien van marktwerking in de onderzoeksperiode vanaf 1982, is voor dit onderzoek voldoende in beeld te brengen aan de hand van bestaande bronnen. In de sectorstudies is gebruik gemaakt van onderzoeken en publicaties zoals overheidsdocumenten en eerdere analyses door onderzoekers. Om alle onderzoeken en documenten goed te kunnen interpreteren, is een beperkt aantal gesprekken gevoerd met deskundigen uit de sectoren (Zie Bijlage 1a,b en c

voor de namen van gesprekspartners). Vaste gespreksonderwerpen betroffen gebeurtenissen en percepties hiervan: momenten vanaf 1982 waarop het thema marktwerking het meest opvallend naar voren komt, en de gepercipieerde effecten daarvan. Tevens is gesproken over de debatten die hierover werden gevoerd en op welke wijze het aspect kwaliteit hierin naar voren kwam. Bij de interviews kwam met name het gepolariseerde karakter van het onderwerp marktwerking als dominant naar voren, waarbij men vaak stelling nam. De gesprekken zijn daarom beperkt gehouden en alleen gebruikt als achtergrondinformatie. Wel is er hulp geweest van enkele van de gesprekspartners bij het juist weergeven van de gebeurtenissen in de sectoren.

### *Casestudies*

In aanvulling op de sectorstudies zijn casestudies verricht om de percepties vanuit instellingen en afnemers nader te kunnen belichten, waarbij gezocht is naar herkenbare (en dus geen uitzonderlijke) cases. Deze casestudies fungeren als illustratie van de sectorstudies. Gekozen is voor een analyse waarbij de uitvoeringspraktijken duidelijk naar voren komen.

Bij de bestudering van cases ben ik begonnen met het verzamelen van informatie op basis van beleidsdocumenten en accreditatie- en visitatierapporten van de opleidingen die een beeld geven van de ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode. Om alle onderzoeken, documenten en casestudies goed te kunnen interpreteren is een aantal gesprekken gevoerd met spelers uit de cases: (oud-) bestuurders, betrokkenen en professionals. Daarbij is getracht in elk geval opeenvolgende bestuurders en betrokkenen over de gehele onderzoeksperiode te interviewen. Ik was me ervan bewust dat informatie uit interviews die over het verleden gaat bias kan bevatten, dat is dan ook de reden dat deze gesprekken puur als ondersteuning bij het interpreteren van de documenten zijn gebruikt. De analyses zijn dus opgezet door informatie uit documenten samen te voegen tot een beeld van de gebeurtenissen en kwaliteitsopvattingen.

Er is gewerkt met een lijst van vaste gespreksonderwerpen. Gespreksonderwerpen betroffen gebeurtenissen en percepties hiervan: Momenten vanaf 1982 waarop het thema marktwerking /verzelfstandiging het meest opvallend naar voren komt; de gepercipieerde effecten daarvan; de gesprekken waar dit toe leidde binnen de organisatie; op welke wijze het aspect kwaliteit hierin naar voren kwam; in hoeverre er (vanuit de perceptie) sprake is geweest van toenemende marktwerking; wat de belangrijkste ontwikkelingen (doelen en fricties) waren in de gesprekken rond het begrip kwaliteit (Zie Bijlage 1a en b voor een overzicht van de geïnterviewde personen). Bij de verwerking van de eerste cases zijn eerst veel uitgebreidere versies gemaakt en meer gedetailleerde schema's met kwaliteitspercepties. Deze droegen echter onvoldoende bij aan de functie van de casestudies in het licht van de sectorstudies. Dit is de reden dat de cases uiteindelijk beknopt zijn gehouden, en is toegevoegd naar uitwerking van spelers en percepties volgens het bovenstaande kader.

### *Specifieke uitwerking van 'Marktwerving in de Ouderenzorg'*

Hoofdstuk 9 'Marktwerving in de ouderenzorg' start met een beschrijving van de specifieke rollen en het speelveld binnen de ouderenzorg anno 2008. Onderscheid wordt gemaakt tussen ministerie, gemeenten, zorgaanbieders, gebruikers of cliënten, inkopers en verantwoordelijken voor indicatie en administratie, toezichthouders en raden. Dit is niet bedoeld als input voor het conceptuele kader.

- *Bijdrage aan de conceptuele uitwerking:* Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van de ontwikkeling van percepties van marktwerving en kwaliteit voor de primaire spelers in de loop van de onderzoeksperiode als uitwerking van het conceptuele kader. Daaraan wordt een beschouwing van de ontstane tegenstellingen en polarisatie in de maatschappelijke discussie toegevoegd en een relatie gelegd met de in deel I geselecteerde theorie van Gastelaars (1997).
- *Methoden:* Op een vergelijkbare manier als in hoofdstuk 7 is er een beschrijving over de geschiedenis en keuzes ten aanzien van marktwerving en kwaliteit per kabinetsperiode vanaf 1982. Hierbij is een selectie gemaakt van publicaties waarin de ontwikkelingen in deze sector eerder beschreven zijn zoals die van onderzoekers als Aakster (1987), Breedveld (2003), Van der Grinten en Kasdop (1999), De Haan en Duijvendak (2002), Fabricotti (2007), Van der Boom (2008), Van der Steen (2009) en verschillende publicaties van het SCP en de overheid. Daarbij is een beeld gegeven van cijfers op basis van door het SCP verzamelde gegevens. Op zoveel mogelijk dezelfde wijze als de beschrijving op landelijk niveau is een casestudie rond ouderenzorg beschreven waarbij uiteindelijk wordt toegewerkt naar een overzicht van spelers en de ontwikkeling van percepties van marktwerving en kwaliteit voor de belangrijkste spelers (instellingen, professionals, afnemers, gemeente) in de loop van de onderzoeksperiode. Bij de periode indeling is rekening gehouden met het verloop van de ontwikkelingen in de case. De casestudie speelt zich af in en rond de ouderenzorg in de gemeente Albrandswaard van 1982-2008.

### *Specifieke uitwerking van 'Marktwerving in het hoger onderwijs'*

Het hoofdstuk 10 'Marktwerving in het hoger onderwijs' start met een beschrijving van de specifieke rollen en speelveld binnen het hoger onderwijs anno 2008. Onderscheid wordt gemaakt tussen instellingen, afnemers en overige organisaties op de terreinen beheer, controle en advies.

- *Bijdrage aan de conceptuele uitwerking:* In dit hoofdstuk is de context van ouderenzorg en hoger onderwijs nader gedefinieerd en is er een uitwerking van de percepties van marktwerving en kwaliteit binnen deze contexten. Het hoofdstuk eindigt met het oorspronkelijke doel: een overzicht van primaire spelers en de ontwikkeling van percepties van marktwerving en kwaliteit in de loop van de onderzoeksperiode. Daaraan wordt een beschouwing van de ontstane tegenstel-

lingen en polarisatie in de maatschappelijke discussie toegevoegd en de relatie gelegd met de in deel I geselecteerde theorie van Gastelaars (1997).

- *Methoden.* Op een vergelijkbare manier als in hoofdstuk 7 en 9 is er een beschrijving gemaakt van de geschiedenis en keuzes ten aanzien van marktwerking en kwaliteit per kabinetsperiode vanaf 1982. Hierbij is een selectie gemaakt van publicaties waarin de ontwikkelingen in deze sector eerder beschreven zijn, zoals die van onderzoekers als Baggen (1998), De Ru en Peters (2002), Frissen e.a. (1986), Kwikkers e.a. (2003) en verschillende publicaties van op de sector gerichte organisaties als Choice en onderzoeksinstituut Cheps. Tenslotte zijn relevante overheidspublicaties gebruikt. Daarbij is een beeld gegeven van cijfers en aantallen op basis van door het SCP, het CBS en Rathenau Instituut verzamelde gegevens. Het SCP was gelukkig bereid een aantal gegevens voor mij te selecteren. Desalniettemin moet worden opgemerkt dat bij voorkeur geput is uit een eenduidige bron. Op zoveel mogelijk dezelfde wijze als de beschrijving op landelijk niveau is een casestudie rond het hoger onderwijs beschreven, waarbij uiteindelijk wordt toegewerkt naar een overzicht van spelers en de ontwikkeling van percepties van marktwerking en kwaliteit voor de belangrijkste spelers (instellingen, afnemers) in de loop van de onderzoeksperiode. Bij de periodeindeling is rekening gehouden met het verloop van de ontwikkelingen in de case. De casestudy speelt zich af bij een opleiding van een hogeschool (NHTV Hoger Toeristische en Recreatief Onderwijs) en een opleiding van een universiteit (TU Delft Elektrotechniek).

### Vergelijking met de woningcorporatiesector

Ook hoofdstuk 11 'Vergelijking met de woningcorporatiesector' moet bijdragen aan beantwoording van de vraag 'Wat zijn effecten van marktwerking op (de perceptie van) kwaliteit in verschillende sectoren van publieke dienstverlening?', echter op een andere wijze dan hoofdstuk 9 en 10. De woningcorporatiesector heeft veel overeenkomsten met het hoger onderwijs en de ouderenzorg. Met de woningcorporatiesector heb ik affiniteit omdat ik vanuit mijn huidige functie in het hoger onderwijs daarmee te maken heb. Interessant is in hoeverre de hiervoor geschetste ontwikkelingen en percepties van marktwerking en kwaliteit in de zorg en het hoger onderwijs ook van toepassing zijn op andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening, waar professionals geen kerntaak vervullen. Zo is mogelijk beter duidelijk te maken welke percepties en maatschappelijke discussies specifiek met kenmerken van professionele dienstverleners samenhangen.

- *Behandelde begrippen en bijdrage aan de conceptuele uitwerking* In dit hoofdstuk is de context van de woningcorporatiesector nader gedefinieerd en is er een uitwerking gemaakt van de percepties van marktwerking en kwaliteit binnen deze contexten.

Op een vergelijkbare manier als in hoofdstukken over hoger onderwijs en ouderenzorg is er een beschrijving van de specifieke spelers in de sector (in dit hoofd-

stuk beperkt tot corporaties, overheid, huurders), en van geschiedenis en keuzes ten aanzien van marktwerking en kwaliteit per kabinetsperiode vanaf 1982. Gezien het (vergelijkende) karakter van deze vraag is dit minder ver uitgewerkt dan de sectorstudies en worden geen cijfers of casestudie uitgewerkt maar direct een overzicht gemaakt van spelers en percepties. Ook is een relatie gelegd met de theorie uit deel I, typering volgens Gastelaars (1997).

- *Methoden* De geschiedenis van keuzes ten aanzien van marktwerking in de onderzoeksperiode vanaf 1982 is voor dit onderzoek voldoende in beeld te brengen aan de hand van bestaande bronnen. In de sectorstudie over is gebruik gemaakt van onderzoeken en publicaties zoals overheidsdocumenten en eerdere analyses door onderzoekers, vooral het uitgebreide proefschrift van Koolma over de sector (2008) en onderzoek van de WRR (2004) hiernaar.

Om alle onderzoeken en documenten goed te kunnen interpreteren is een beperkt aantal gesprekken gevoerd in de sector (Zie Bijlage 1c). Gespreksonderwerpen zijn dezelfde als bij de andere sectoren. De gesprekken zijn alleen gebruikt als achtergrondinformatie.

## 2.7. Deel III ‘Analyse en conclusies’ Systematiek gevolgde aanpak

In hoofdstuk 12 komt tenslotte de vraag ‘Zijn er generaliseerbare conclusies te trekken ten aanzien van de effecten van marktwerking op de perceptie van kwaliteit van publieke dienstverlening?’ aan de orde.

### *Relatie tot de vraag*

In hoofdstuk 12 vindt eerst een nadere analyse van de in de eerdere hoofdstukken verzamelde informatie plaats. Vervolgens worden een aantal aspecten belicht (maatschappelijke discussies rond marktwerking, veranderingen in het speelveld in de onderzoeksperiode, vergelijking met woningcorporaties) die bij kunnen dragen aan verklaringen voor ontwikkelingen. Tenslotte is er voldoende informatie om uiteindelijk, voor de onderzochte sectoren, conclusies te kunnen trekken.

### *Opbouw analyse volgens het conceptueel kader*

De analyse bestaat uit verschillende onderdelen: confrontatie, analyse, aggregatie en conclusies, die het conceptuele kader volgen.

- *Confrontatie deel I & 2.* Het afsluitende hoofdstuk begint met een confrontatie van de verschillende resultaten van de conceptuele uitwerking. Ten eerste komen de theorie en het beoogde effect van marktwerking, en basispercepties van kwaliteit aan de orde. Vervolgens zijn de uiteindelijke percepties van marktwerking en kwaliteit bij primaire spelers in de onderzochte sectoren daartegenover geplaatst. Hierin zijn de resultaten op case niveau verwerkt. Deze confrontatie is gebaseerd op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.
- *Analyse* Dan volgt een verdere analyse van deze informatie per sector. Aanvullend hierop wordt naar verklaringen gezocht door de voordelen van marktwer-

king en maatschappelijke discussies rond marktwerking te schetsen en veranderingen in het speelveld te belichten.

- *Aggregatie* Aggregatie vindt plaats om overeenkomsten tussen de onderzochte sectoren te vinden. Lessen uit de woningcorporatiesector worden betrokken.
- *Conclusies* Na deze analyse volgen uiteindelijk de conclusies en een afsluitende persoonlijke beschouwing.

### *Methoden en opbouw*

Het belichten van een aantal aspecten gebeurt aan de hand van eerder genoemde bronnen. Vooral ten behoeve van de nadere analyse is er aanvullende literatuurstudie gedaan naar eerdere bespiegelingen op het onderwerp van onderzoek (onder meer Mol (2005), van Hout (2006), Kruiter (2010), Achterhuis (2010), RMO (2006) en Frissen (2009)). Jørgensen en Philips (2002) noemen vier elementen die nodig zijn voor een empirische discoursanalyse op abstract niveau. Dit zijn:

- Kernbegrippen, organiserende principes van het discours. In dit onderzoek zou dit het begrip marktwerking en gerelateerde begrippen kunnen betreffen.
- Mythes die de sociale ruimte organiseren. Marktwerking in relatie tot kwaliteit zou als zo'n mythe kunnen worden opgevat.
- Identiteit. In dit onderzoek gaat het dan om rollen op een speelveld, bijvoorbeeld de identiteit van 'klant' en 'professional'.
- Conflicten, tegenstellingen of antagonismen. In dit onderzoek zijn deze evident als het gaat om maatschappelijke discussies rond marktwerking.

In dit proefschrift is de keuze gemaakt om met name het aspect van antagonismen of tegenstellingen van mening nader te belichten, omdat dit naar mijn mening verheldering behoeft. Gerelateerde theorie over maatschappelijke discussies is ontleend aan onder anderen Van Eeten (1999) en Roe (1994).

Bij de uiteindelijke conclusies wordt gerefereerd aan literatuur die in deel I van dit proefschrift naar voren is gekomen (Gastelaars, 1997). Omdat de betekenis van kwaliteit het meeste vorm krijgt in de uiteindelijke context, die van publieke dienstverlening, zijn met name de bevindingen van deelvraag 3 (kwaliteit in de context van verschillende typen publieke dienstverlening) in de conclusies betrokken bij de resultaten van het onderzoek.





# DEEL I

## Theoretisch kader





### 3. PERCEPTIES VAN HET BEGRIP KWALITEIT IN ORGANISATIES

#### 3.1. Inleiding

Wentink (2005) noemt het begrip kwaliteit beladen. Dat er vooral sprake is van meerdere percepties van de betekenis ervan, komt in paragraaf 3.2. aan de orde. Men bedoelt er steeds wat anders mee en het begrip kwaliteit heeft vele gedaanten. Zolang er ondernemingen bestaan, zijn er kwaliteitsopvattingen over (paragraaf 3.3.). De hedendaagse vorm van kwaliteitsdenken kent zijn oorsprong in de naoorlogse industriële sector. Deze heeft zich daarna uitgebreid naar de dienstverlening en de publieke sector. De doelstellingen in deze sectoren verschillen, en daarmee ook de percepties van het begrip kwaliteit. Economische ontwikkelingen hebben dus een rol gespeeld in de perceptie van het begrip. Omgekeerd heeft het begrip kwaliteit op sommige momenten een belangrijke rol gespeeld in de wereldeconomie. Het werd gezien als economisch wapen. Zo heeft kwaliteit een rol gespeeld in de economische rivaliteit tussen de Verenigde Staten en Japan. Op dit moment leeft het kwaliteitsdenken nog volop, onder verschillende noemers (zie ook paragraaf 3.4.).

#### 3.2. Kwaliteit als begrip

Vinkenburg (1997, hoofdstuk 4.1.) stelt in zijn proefschrift 'Stimuleren tot perfectie' dat het begrip kwaliteit afstamt van het begrip 'qualitas'. De eerste betekenis is 'eigenschap', bijvoorbeeld 'hij heeft veel kwaliteiten'. Een andere betekenis betreft het meer neutrale 'hoedanigheid', 'de kwaliteit van een stof is goed of slecht'. Het begrip kan dus zowel een neutrale als een positieve betekenis hebben. Deze positieve betekenis houdt verband met 'geschiktheid' of 'deugdelijkheid'.

Haasse (1987) heeft de ontwikkeling van het begrip kwaliteit in Nederland beschreven. In het Frans en Engels stonden de woorden 'Qualité' en 'Quality' synoniem met voornaamheid en rang. Het begrip kwaliteit heeft hier een positieve connotatie, als iets dat moet worden nagestreefd. In Nederland heeft de aristocratie van oudsher echter een andere status vergeleken met andere landen. Ook het begrip kwaliteit heeft in Nederland een andere betekenis gehad en is meer geassocieerd met *waar voor je geld*, malse boter, volle melk, en vette kaas, degelijk geconstrueerde schepen, bruggen en dijken volgens Haasse. Kwaliteit werd geassocieerd met degelijk, houdbaar en dus op de lange duur voordelig. De uitdrukkingen 'goedkoop is duurkoop' en 'zuinigheid met vlijt bouwt huizen als kastelen' zijn hiermee verbonden. De Nederlandse kwaliteitstradities hangen samen met strenge geloofsopvattingen. Recentelijk heeft het begrip kwaliteit, met de snelle wisseling van modes, trends en de aanwezigheid van 'merken', een meer esthetische betekenis gekregen.

Kwaliteit is dus een multi-interpretabel begrip. Dit verklaart de ontwikkelingen van de opvattingen hierover. In dit onderzoek gaat het om kwaliteit van publieke dienstverlening. Kwaliteit in de context van organisaties heeft een ondersteunende rol bij het realiseren van het doel van organisaties. Ook hier is zowel een objectieve als een positieve interpretatie van het begrip kwaliteit mogelijk.

Volgens Bouckaert e.a. (1999) maakt de perceptie van consumenten op kwaliteit, dat kwaliteit en kosten niet per definitie samenhangen. Het is een kwestie van het vinden van de juiste prijs / kwaliteitverhouding of kwaliteitsklasse.

Vaak heeft het begrip kwaliteit echter een positieve connotatie in de context van organisaties. Het zegt blijkbaar iets over de hoedanigheid, geschiktheid of deugdelijkheid in relatie tot organisatiedoelen en de omstandigheden waarbinnen die doelen gerealiseerd worden. Het wordt dan ook vaak in een adem genoemd met het woord 'kwaliteitsverbetering' en geassocieerd met allerlei 'kwaliteitssystemen'.

Vervolgens is het nog de vraag wat de inhoudelijke invalshoek is van kwaliteit. Wat valt er zoal te verbeteren of waar zegt het iets over? Kwaliteit hangt bijvoorbeeld ook samen met het type organisatie. Vinkenburg (1997) wijst erop dat de machtspositie van invloed is op wat als kwaliteit gaat gelden in organisaties<sup>3</sup>. Daarnaast is bijvoorbeeld ook de aard van het product of de dienst van belang. Gestart wordt met een schets van ontwikkelingen van het begrip in de tijd en (tegenstellingen) in opvattingen.

### 3.3. Oorsprong van het kwaliteitsdenken van organisaties

Het kwaliteitsdenken bij organisaties kent zijn oorsprong in het bedrijfsleven. Om deze reden is het van belang de doelstellingen en het bereik van ondernemingen te kennen. Volgens geldende opvattingen verwoorden ondernemingen deze doorgaans in een missie. "In een missie wordt duidelijk gemaakt wat de legitimeringsbasis van een organisatie is" (Wentink, 2005, p.353). De doelen worden bereikt door het volgen van een strategie. Hier zijn vele definities van, waaronder "een complex van acties en maatregelen die men voor ogen heeft om de gestelde doelen te bereiken" (Keuning, 2003, p.169) of "De keuze van de marktarena waar de organisatie actief wil zijn" (Wentink, 2005, p.356). Strategie impliceert dus het maken van keuzes en het volgen van een bepaalde richting.

---

<sup>3</sup> Het verbeteren van dienstverlening is volgens Vinkenburg (1997) een complex veranderekundig proces waaraan veel dimensies te onderkennen zijn. Op de veranderekundige aspecten wordt hier vooralsnog niet ingegaan. Hij concludeert dat vele kritieke factoren een rol spelen, waarbij de aanwezigheid van 'verbeteraars' van belang is. Deze moeten zich richten op verandering van attitudes en interacties. Opvattingen en ervaringen met dienstverlening moeten kunnen worden gespiegeld, men moet openstaan voor ideeën van anderen en een regelmatige 'time out' is gewenst. Vinkenburg noemt verbeteren van dienstverlening een worsteling.

Het is de vraag waar ondernemingen zich op richten. Bovens (2001, p.199) stelt hierover het volgende: “Strategie en organisatie van ondernemingen zijn vormgegeven op basis van marktmogelijkheden; het management oriënteert zich op afnemers en is verantwoordelijk voor continuïteit; feedback vindt plaats via winstcijfers.”

De focus en het bestaansrecht van ondernemingen ligt dus vooral bij het leveren van toegevoegde waarde voor een ‘markt’ en het genereren van de gewenste (financiële) resultaten. Ondernemingen hebben, in tegenstelling tot overheidsinstellingen, in principe de vrije keuze op welke wijze zij dit doen. Ook kunnen zij zelf bepalen hoe zij hun middelen inzetten. Omgekeerd zijn de klanten van ondernemingen vrij in hun keuze of en bij wie zij een product of dienst willen afnemen. Dit stelt hoge eisen aan de prestaties.

Naast ondernemingsdoelstellingen zijn organisatievormen relevant voor de opvatting van het begrip kwaliteit. Hier zit een ontwikkeling in. Ruigrok en van Tulder (1995) onderscheiden drie golven van controlemechanismen in de industrie van de negentiende en twintigste eeuw. Juran (1992) beschrijft de hieraan simultaan lopende ontwikkelingen in het denken over kwaliteit. Hieruit valt het volgende beeld op te maken.

In de negentiende eeuw was ‘craft production’ dominant. Het werkproces kenmerkte zich door directe controle, en het ging om het fabriceren van kleine hoeveelheden. Vakmanschap en productcontrole door afnemers waren hierbij belangrijke kwaliteitsmechanismen. Specificaties, testen en standaardisatie ontwikkelden zich geleidelijk.

Eind negentiende eeuw kwam het Taylorisme<sup>4</sup> op met het hoogtepunt rond 1950. De daarbij behorende manier van controle was bureaucratisch. Techniek speelde een grote rol. Massamarkten werden gecreëerd. In het Tayloristische systeem stond het beginsel dat planning en uitvoering van het werk van elkaar gescheiden moeten zijn centraal. Hiermee werd de productiviteit verhoogd en kreeg het vakmanschap minder aandacht. Er ontstonden controleafdelingen. Kwaliteitsinspectie was gescheiden van uitvoering.

Naast deze twee, heden ten dage steeds minder voorkomende, controlemechanismen is in het midden van de twintigste eeuw het Japanse ‘Toyotisme’ ontstaan, dat in toenemende mate wordt toegepast. Dit gaat uit van flexibiliteit, individualisatie van consumptie, en just in time leveringen. Primair doel is een zo groot mogelijk marktaandeel. Kwaliteit wordt in het hierbij behorende Japanse denken benaderd als onderscheidend middel. Er is sprake van een totaalbenadering en integratie in het kwaliteitsdenken van alle facetten van ondernemingen.

---

<sup>4</sup> Ruigrok en van Tulder (1995) noemen dit ook wel ‘(Neo) Fordism’.

Ook in Europa evolueerde het kwaliteitsdenken na de tweede wereldoorlog steeds meer in de richting van continu verbeteren, kwaliteitsborging en het voorkomen van fouten.

Aan het einde van de twintigste eeuw is er nog een manier van kijken naar kwaliteit ontstaan, die met name voor dienstverlenende bedrijven erg relevant is (zie ook Garvin, Pirsig, Nijs). Auteurs spreken hierbij over het toevoegen van waarde aan de klant. Zaken als klantoriëntatie en servicegerichtheid staan centraal bij deze manier van denken. Ook gaat het om het aansluiten bij waarden van de klant door middel van bijvoorbeeld esthetiek of imago. De ontwikkeling gaat verder. Zuboff en Max-min (2004) spreken onder de noemer van 'support economy' over het aanreiken van waarde aan de klant, om deze te helpen bij zijn beslissingen te midden van de overvloed aan informatie. Keerzijde hiervan is wat consumentisme of zelfs de infantilisering van de consument genoemd wordt.

Met de doelstellingen en controlemechanismen van ondernemingen op de achtergrond, komen de percepties van het begrip kwaliteit in beeld. Daarbij is het niet zozeer de bedoeling om een compleet (historisch) overzicht te geven, maar meer om de belangrijkste actuele opvattingen in Nederland te verkennen.

### **3.4. Percepties van het begrip kwaliteit.**

In het denken over kwaliteit als middel om organisatiedoelen te bereiken, zien we de verschillen in controlemechanismen terugkomen. Samenvattend is er bij ondernemingen een spectrum aan verschillende benaderingen van kwaliteit te onderscheiden. Dit spectrum loopt van een interne en naar binnen gerichte blik tot een brede blik vanuit de klant en andere omgevingspartijen. Hoe naar kwaliteit gekeken wordt, hangt sterk samen met de organisatievorm en het controlemechanisme.

Vakmanschap of professionaliteit van medewerkers is een klassieke, zeer intern gerichte benadering van kwaliteit. Het kan worden gezien als een onderliggende voorwaardenscheppende basis voor het bereiken van kwaliteit binnen ondernemingen.

Het voorkomen van fouten en gebreken door maatregelen met betrekking tot de interne bedrijfsvoering, processen en management is een andere, meer instrumentele benadering in dezelfde lijn. Het steeds verbeteren van de totale bedrijfsvoering en processen gaat een stapje verder. Nog verder gaan ondernemingen die het accent leggen op het toevoegen van waarde aan de omgeving. De laatste kijken niet alleen vanuit de onderneming maar ook vanuit de klant en andere belanghebbenden naar een product of dienst. Hierbij is het van belang welke output of resultaat de bedrijfsprocessen hebben, en hoe een product of dienst beleefd worden.

Het maken van keuzes door ondernemingen wordt door velen gezien als onvermijdelijk. Welke benadering van kwaliteit een onderneming ook kiest, altijd zijn er

mogelijke valkuilen. Onderstaande tekst gaat dieper in op de verschillende heden-daagse kwaliteitsopvattingen bij ondernemingen en de meningen die daarover bestaan.

#### 3.4.1. Is kwaliteit aan eisen voldoen of innovatief zijn?

Een 'klassieke' benadering is het spreken van kwaliteit als een object of dienst aan bepaalde eisen voldoet: kwaliteit is het voldoen aan eisen. Uitgangspunt hierbij is dat kwaliteit gemeten kan worden. Meetbare eenheden bij producten kunnen betrekking hebben op zaken als betrouwbaarheid, veiligheid en dergelijke. Niet alleen bij producten, maar ook bij diensten zijn er veel kwantitatieve metingen mogelijk. Een voorbeeld van een meetmethode is de tevredenheidsenquête. Het toepassen hiervan komt erg veel voor.

Om de kwaliteit binnen organisaties te verbeteren, grijpt men vaak naar kwaliteitsmanagement en kwaliteitsinstrumenten. *Kwaliteitsmanagement* wordt ook wel gedefinieerd als "het geheel aan besturingsactiviteiten gericht op het systematisch en gestructureerd meten, verbeteren, herontwerpen en borgen van de kwaliteit van systemen en processen." (Wentink, 2005, p.19).

##### *Innovatie door borging?*

De plan-do-check-act cyclus van Deming richt zich op het verbeteren van processen en het afbreken van barrières tussen afdelingen. Het gedachtengoed van Deming is, net als dat van Juran, een reactie op het op efficiency gerichte rationalisme of Taylorisme. Deming beweerde dat de meeste problemen ontstaan als gevolg van rationalistische systemen, die een aan 'meten is weten' verwante grondgedachte hebben (Hardjono, 1993). Tegenwoordig is de cyclus van Deming de basis van kwaliteitsborgingssystemen en proberen bedrijven verbetering in processen ook te meten. Bij kwaliteitsborging staat het zeker stellen van het feit dat een product altijd voldoet aan de specificatie die beloofd is centraal. De ISO 9000-serie betreft normen voor kwaliteitsborging. Een organisatie die op basis van ISO is gecertificeerd mag zeggen dat ze een aantal essentiële risico's voor de kwaliteit van het product (procedureel) heeft afgedekt (Hardjono en Bakker, 2001).

Kritiek op de kwaliteitsborgingbenadering is onder andere dat zij kan leiden tot onnodige bureaucratie. Ook kan het toepassen van de normen ten koste gaan van innovaties en flexibiliteit van ondernemingen.

Toch speelt certificeren een belangrijke rol in de economie. Wereldwijd werken vele ondernemingen met de normen en richtlijnen uit de ISO-serie. Een groot deel hiervan is gecertificeerd. Daarnaast zijn er vergelijkbare normen op basis van voedselveiligheid en algemene veiligheid, gezondheid en milieu.

Certificerende instellingen worden door een stichting met de naam 'Raad voor de accreditatie' geselecteerd. Accreditatie is gebaseerd op een serie nationale (NEN),



Europese (EN) en internationale (ISO en IEC) normen. De verscheidenheid van geleverde goederen en diensten is tegenwoordig groot.

Nationaal maar ook internationaal hebben afnemers behoefte aan zekerheid over kwaliteit. Daarom kan een leverancier zijn product of dienst objectief laten beoordelen of testen door een laboratorium, certificatie- of inspectie-instelling. Dit is mogelijk op ieder mogelijk werkgebied. Voorbeelden zijn energie, voeding, bouw, milieu, gezondheid, transport, drinkwater en zo verder. De normen worden beheerd door het NEN, dat zichzelf het 'nationale normalisatie instituut' noemt.

De overheid stelt certificatie ook wel verplicht aan sommige type bedrijven, zoals arbodiensten. Bij aanbestedingen zijn certificaten een vaak gestelde eis. In veel sectoren wordt certificatie van grotere bedrijven gezien als een basisvoorwaarde. Dit is dus geen onderscheidende factor.

De vraag blijft echter wat certificatie nu eigenlijk zegt over wat er werkelijk in een organisatie gebeurt. Hierbij gaat het erom of het kwaliteitsdenken in gecertificeerde organisaties intrinsiek en continu wordt.

De kwaliteitsborginggedachte kan vooral als voorwaardenscheppend worden gekenmerkt: de voorwaarden om een goed resultaat te bereiken worden geborgd.

In het verlengde van bovenstaande opvatting bestaat het idee dat kwaliteit door beheersing van de wijze waarop een product of dienst tot stand komt, gewaarborgd is: kwaliteit is het voorkomen van fouten (zie ook Wentink, 2005). De opvatting hierachter is dat er onnodige kosten door fouten kunnen worden voorkomen<sup>5</sup>. Deze manier van denken is vooral toegepast bij het maken van producten. Hierop zijn in essentie dezelfde valkuilen van toepassing: het kan leiden tot gebrek aan flexibiliteit en innovatie.

Vinkenburg (1997) heeft in zijn proefschrift 'Stimuleren tot perfectie' getracht grip te krijgen op factoren die een rol spelen bij kwaliteitsverbetering. Als het gaat om instrumenten voor interne kwaliteitsverbetering onderscheidt Vinkenburg drie soorten waarbij het gaat om formuleren, uitvoeren en toetsen van kwaliteitsbeleid.

- Er zijn instrumenten voor kwaliteitsformulering zoals de Balanced Score Card.
- Daarnaast zijn er instrumenten voor het uitvoeren van kwaliteitsbeleid zoals de plan-do-check-act cyclus.
- Tenslotte zijn er systemen voor het toetsen van kwaliteitsbeleid, zoals ISO certificering.

Er zijn veel specifieke kwaliteitssystemen voor sectoren en beroepsgroepen ontwikkeld.

Naast de door Vinkenburg genoemde instrumenten zijn er vele methodes om informatie 'van buiten' te betrekken bij de kwaliteit van organisaties. Hierbij hebben

---

<sup>5</sup> Bedrijven die ambities hebben tot perfectie kunnen het Six Sigma Program doorlopen, ontwikkeld bij Motorola. Wie het Six Sigma niveau bereikt is praktisch foutvrij, volgens Six Sigma.

we het over zaken als benchmarking, klanttevredenheidsmetingen en klachtsystemen.

#### *Prestatiemanagement geeft inzicht?*

Een actuele stroming die metingen centraal stelt is 'prestatie-management', waarbij ondernemingen hun strategie vertalen in meetbare doelen. Zij meten vervolgens of de gestelde doelen zijn bereikt. Het is echter zeer lastig de juiste doelen te stellen. Veel van de door Vinkenburg genoemde instrumenten hebben gemeen dat ze organisaties kaders meegeven die hen in staat stellen tot benchmarking of onderlinge vergelijking. Daarmee sluiten ze zich dus aan bij de opvatting 'meten is weten'. Benchmarking wordt ook wel gedefinieerd als het continu en systematisch evalueren van organisaties met als doel deze te verbeteren. Benchmarkonderzoek kan evolueren van interne vergelijking van bedrijfseenheden of processen tot het gebruiken van benchmarking in het kader van concurrentieanalyse of organisaties (zie ook van der Bij, Broekhuis en Gieskens, 2001).

Kritiek op benchmarking en de zogenaamde 'prestatie-indicatoren' is dat deze vaak overgesimplificeerd zijn. Een andere valkuil is dat de uitslagen van enquêtes of scores op prestatie-indicatoren een eigen leven kunnen gaan leiden. Een uitslag van een meting roept dan ook vaak discussie op. Dat het stellen van de juiste vragen, het krijgen van betrouwbare meetresultaten en het goed interpreteren hiervan zeer complex is, maakt de literatuur over statistiek duidelijk.

#### **3.4.2. Kwaliteit van dienstverlening: ervaringen versus verwachtingen klant**

##### *Ervaring versus verwachting*

Dat er meer is dan het voldoen aan eisen, bracht Crosby (1979) naar voren. Crosby bracht de rol van de mens naar voren in de benadering van kwaliteitsproblematiek. Hij richt zich vooral op gedragsaspecten. Volgens Crosby dienen de vereisten afgestemd te zijn op de behoeften en verwachtingen van de gebruikers. Een van de producten van Crosby is een ontwikkelingsmodel van organisaties op het gebied van kwaliteitsmanagement.

Een echte andere invalshoek in de zoektocht naar de betekenis van kwaliteit werd onder andere naar voren gebracht door Pirsig. Zijn zoektocht naar de betekenis van kwaliteit kan worden begrepen als 'kwaliteit is ervaring bij interactie'. Hiermee wordt vaak bedoeld op de boodschap van de roman 'Zen and the art of motorcycle maintenance, an inquiry into values' van Pirsig. Pirsig (1974) komt tot de uitspraak 'Kwaliteit is een gebeurtenis waarbij het subject zich bewust wordt van het object. Observatie creëert realiteit.' Hij gebruikt hier de dialoog tussen vader en zoon en ziet een verbetering in de relatie en interacties.

Deze benadering maakt duidelijk dat kwaliteit ook door andere factoren wordt beheerst, die liggen op het gebied van menselijke verhoudingen. Deze factoren vereisen een eigen manier van denken en invoelings- en waarnemingsvermogen (zie

Als kwaliteitsdimensies van dienstverlening worden door de Vries en Goud (2003) zaken als betrouwbaarheid, zekerheid en empathie maar ook de tastbare elementen genoemd.

Het Servqual model (Grönroos) gaat hierop in en brengt dimensies van door de klant ervaren kwaliteit in kaart. 'Gaps' tussen ervaren en verwachte kwaliteit kunnen volgens het Servqual model diverse oorzaken hebben zoals verkeerde management informatie, gebrek aan beleid of coördinatie of verkeerde verwachtingen bij de klant. Opvallend hieraan is dat het geschrevene over verwachtingen vaak in algemene termen wordt geformuleerd.

#### *Kan aan de verwachtingen worden voldaan?*

De bovengenoemde opvattingen sluiten aan bij de individualisering van de consument na de jaren zestig, waarbij de focus van ondernemingen verschoof van een interne naar een meer extern gerichte kwaliteit. De massaconsument verdween. Er was sprake van een toename van kwaliteitseisen door de klant en van maatwerk. De marktomgeving werd turbulenter. De opvatting 'kwaliteit is het voldoen aan een verwachting' vraagt om organisaties die zich voortdurend kunnen aanpassen, althans volgens Bakker (2005).

De vraag is ook: hoe kan men deze verwachtingen waarmaken? In het begrip 'klantgedrevenheid' zien sommigen een antwoord. Men zoekt het dus niet in perfectie maar in gedrag van de medewerkers van een organisatie. De managementliteratuur spreekt in dit kader ook wel over 'fasen van klantgerichtheid'. Hierbij begint het spectrum met de klantvriendelijke organisatie, waarbij het gedrag van medewerkers op klanten is afgestemd. Ultieme klantgerichtheid zou pas tot bloei komen in de zogenaamde klantgedreven organisatie. Hierbij komen de klanten eerst en daarna pas de aandeelhouders, het management en daarna de werknemers. De medewerkers stellen zich in dit type organisaties dus geheel ten dienste van de klant (Boomsma en van Borrendam, 2005).

Over de vraag of de klant tevreden kan en moet worden gesteld is er verschil van inzicht. Nijs (2005) heeft een visie op dit gebied waarbij het tevreden stellen van de klant minder relevant wordt. In de visie, waarbij waarden centraal staan, is de klant de achteruitkijkspiegel, niet het raam op de toekomst. Consumenten zijn volgens deze visie niet geheel in staat hun eigen behoeften aan te geven.

Aanhangers van 'cognitieve theorieën' menen dat de nagestreefde waarden consumptieve motieven en gedrag van mensen bepalen. Verwachtingen zouden dus een relatie hebben met deze waarden. Consumenten ondernemen in deze visie activiteiten om waarden, die worden gezien als gewenste eindtoestanden, te bereiken. Deskundigen spreken ook wel over de waarde-economie in dit verband. Het waardesysteem van consumenten is afhankelijk van factoren als de cultuur, sociale klasse, referentiegroepen en generatie van de consument.

Uiteraard zijn er ook theorieën over de vraag welke waarden in de toekomst belangrijker zullen worden. Anno 2007 zijn zaken als gemak, kwaliteit van het bestaan,

gevoel van eigenwaarde en ontspanning belangrijk. Men veronderstelt dat er een nauwe relatie is tussen verwachtingen en het beeld dat consumenten hebben van kwaliteit van dienstverlening. Het Bureau Motivaction (Motivaction, 2001) heeft daarom onder andere het Mentality-model ontwikkeld, waarbij mensen zijn gegroepeerd naar hun levensinstelling of sociaal milieu. Met behulp van typering van leefstijlen en waardepatronen is consumentengedrag beter te verklaren.

### 3.4.3. Kwaliteit als neutraal verhoudingsbegrip

Dat er meerdere kanten aan een medaille zijn wordt benadrukt door de opvatting kwaliteit is prijs/prestatie verhouding. Deze benadering is ook waardegericht, echter de definitie van het begrip waarde is hier anders. Deze keer moet het begrip waarde in termen van geld worden gezien. Aan elk product of elke dienst hangt een prijskaartje. Een voorbeeld, in het verlengde van de uitdrukkingen 'goedkoop is duurkoop' is de voordeligste keuze of beste koop van de Consumentenbond. Kwaliteit staat dus in relatie tot prijs. Men benadert op deze wijze het begrip kwaliteit als een verhoudingsbegrip, meer dan als 'een streven naar'. Dit is in lijn met de eerder genoemde meer objectieve kwaliteitsopvattingen in de lijn van 'waar voor je geld'. Het lijkt hierbij dus deels om een definitiekwestie of een poging tot een realistischer - of meer objectieve - benadering van het begrip kwaliteit te gaan. Uitspraken hierover zijn in eerste instantie gedaan met kwaliteit van producten in het achterhoofd. Een bekende uitspraak van Feigenbaum in dit kader is: 'Quality is the best for certain customer conditions, selling price and actual use'<sup>6</sup>.

In aansluiting hierop noemt managementadviseur Ofman (2002) grenzeloosheid als valkuil van klantgerichtheid. Hij stelt dat de moeilijkste dimensie aan kwaliteit het vaststellen van grenzen is. Hierbij gaat het erom vast te stellen aan welke verwachtingen van klanten de organisatie niet wenst te voldoen en waarom niet. Kan een manager deze keuze maken, dan geeft dit richting aan de verwachtingen. Een dienstverlener die nooit nee zegt tegen een klant kan zijn basisbeloftes niet nakomen omdat hij het te druk heeft met klantvriendelijk zijn en het verlenen van allerlei extra diensten.

### 3.4.4. Kwaliteit richten op de klant of op een breed draagvlak

In het streven naar volledigheid worden de voorgaande benaderingen overtroffen door andere. Dat er meer belanghebbenden zijn dan alleen de klant komt in de opvatting *kwaliteit is draagvlak* naar voren.

In dit verband komt het begrip *stakeholders* vaak aan de orde. Hiervan zijn veel definities en men voert er ook veel discussies over. Het gaat hier om belanghebbende partijen als medewerkers, klanten, en de maatschappij. Het aantal beelden bij het

---

<sup>6</sup> Zie ook de Heer e.a. (1992) en Wentink (2005) voor een omschrijving van de ideeën van 'kwaliteitsgoeroe' Feigenbaum (1961)).

ook Vinkenburg, 1997). Die manier van denken heeft veel navolging gekregen, waarbij er een relatie is gelegd met dienstverlening.

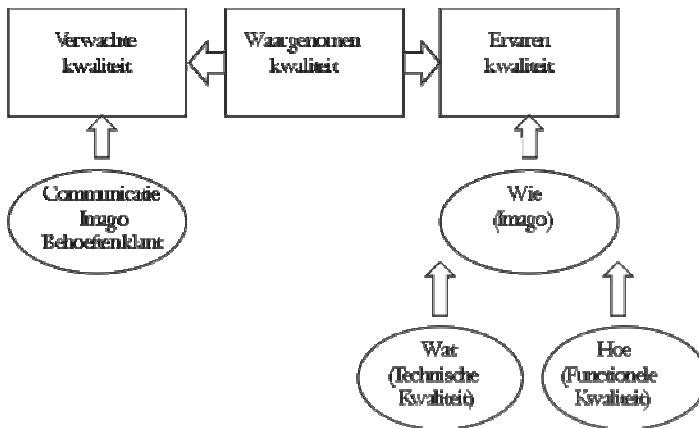
*Kwaliteit van dienstverlening: ervaren en verwachten*

De daarvan afgeleide gedachte is dat het verbeteren van dienstverlening aan de klant het verbeteren van ervaringen bij interacties of gebeurtenissen betekent. Ook de ontwikkeling stelt Vinkenburg centraal. De opvatting dat het bij dienstverleningsprocessen gaat om de elkaar opvolgende contacten tussen afnemer en leverancier ligt in het verlengde hiervan.

Niet alleen de kerndienst, maar ook wat daaraan vooraf gaat en de afsluiting van een relatie is bij dienstverlening van belang volgens deze opvatting. Mensen spelen een grote rol in het leveren van diensten). De afnemer ziet en beoordeelt bij dienstverlening de fysieke ondersteuning en het directe personeel. In zijn beoordeling speelt ook de waarneming en ervaring van andere kopers in de markt een rol en de relaties die achter het direct waarneembare staan, de back office. (Tettero en Viehoff, 1994; refererend aan Langeard, 1980).

Het bepalen van de verwachting van de klant is niet eenvoudig. Sommige verwachtingen worden uitgesproken of zijn helder, andere zijn impliciet of vaag. Hier zijn verschillende managementbenaderingen voor: Verwachtingen van klanten worden mede bepaald door ervaringen, ervaringen van derden, persoonlijke behoeften maar ook door de situatie (Boomsma en van Borrendam, 2005).

Grönroos (1990) stelt dat naast de behoeften, imago en communicatie een rol spelen bij verwachtingen van de klant van dienstverlening. Datzelfde imago, speelt ook bij de ervaringen van de klant een rol, maar dan als uitvloeisel van technisch (het wat) en functionele kwaliteit (het hoe). De 'service ontmoeting' bepaalt de functionele kwaliteit. Het is als het ware het overdrachtsmoment, het moment van de waarheid naar de klant.



*Figuur 3.1. Service Quality Model (Grönroos)*

begrip stakeholders evenaart het aantal bij het begrip kwaliteit misschien wel. Er bestaat ook zoiets als stakeholdersmanagement en stakeholderstheorie.

Friedman e.a. (2006) geven tientallen definities die in de loop van de tijd van het begrip stakeholders zijn ontstaan. Aan de ene kant onderscheidt hij die definities, waarbij stakeholders beperkt worden tot diegenen die kritiek zijn voor het overleven en bestaan van een organisatie. Aan de andere kant zijn er meer normatieve definities, waarbij het gaat om morele of filosofische richtlijnen. De definitie van het begrip stakeholders is hier veel breder. Het gaat nu om die partijen waar organisaties rekening mee moeten houden. Stakeholders zijn als het ware de beoordelaars van de reputatie van organisaties, een van de meest belangrijke en succesbepalende factoren.

Hij onderscheidt diverse stadia in 'de ladder van stakeholdersbetrokkenheid'. Aan de onderkant van deze ladder staat manipulatie en het misleiden van stakeholders om verwachtingen te beïnvloeden. Aan de bovenkant van deze ladder is er sprake van controle door stakeholders en vertegenwoordiging van stakeholders in het besluitvormingsproces van organisaties.

Ruigrok en Van Tulder (1995) spreken over onderhandelingsmechanismen en machtsrelaties van ondernemingen in relatie tot partijen in hun omgeving. Zij onderscheiden vijf groepen die in relatie staan tot een 'core company': suppliers, financiers, trade unions, government en distributeurs. Ondernemingen kunnen relatief onafhankelijk van elkaar functioneren. Dit komt bijvoorbeeld voor bij kleine jonge ondernemingen. Er kan ook sprake zijn van intensieve samenwerkingsrelaties. Dit komt voor bij de massa-industrie. Verder is het relevant of een onderneming macht probeert uit te oefenen over een partij in zijn omgeving, of dat de macht juist bij de andere partij ligt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de macht die de auto-industrie over autodealers uitoefent.

#### **3.4.5. Moet er wel gekozen worden?**

Bovengenoemde opvattingen tezamen maken de benadering dat alle aspecten van een organisatie de kwaliteit bepalen, kwaliteit is het totaalsysteem, verklaarbaar. Deze benadering heet ook wel Total Quality Management (TQM). De naam zegt het al: het gaat hier om een benadering waarbij kwaliteit in relatie staat tot management. TQM stamt oorspronkelijk uit Japan en kent meerdere gedaanten. In elk geval is duidelijk dat verbetertrajecten in het kader van TQM even omvangrijk zijn als het begrip zelf.

Anno 2007 is vooral de totale kwaliteitsbenadering die het INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit) voorstaat in Nederland populair. Dit instituut is met steun van de overheid in het leven geroepen om het Nederlandse bedrijfsleven te ondersteunen bij zijn concurrentiekracht.

Hardjono en Bakker (2001) stellen dat het INK staat voor het bereiken van een betere concurrentiekracht door het managen van totale kwaliteit. Het voornaamste instrument dat het INK hanteert is het INK-model.

Het INK-model is 'een samenhangend managementmodel waarin aan alle relevante kenmerken van een organisatie aandacht wordt besteed'. Het INK model is afgeleid van het Europese EFQM (European Foundation for Quality Management) model. Het EFQM is opgericht door een aantal Europese multinationals. Het model geeft een totaalkader voor een zelfevaluatie, dat aansluit op de totale kwaliteitsgedachte. Het bestaat uit organisatiegebieden en resultaatgebieden. Daartussen bevinden zich processen. Deze vormen in de INK-gedachte het hart van de organisatie. De inhoudelijke keuzes die een organisatie maakt zijn vrij gelaten binnen het INK-model. Het INK-model ondersteunt een continu verbeterproces dat uiteindelijk naar een 'excellente organisatie' leidt. Het gezichtsveld is daarbij steeds breder en steeds meer naar buiten gericht. Het loopt van een 'productgerichte' naar een 'omgevingsgerichte' organisatie. Als het gaat om de relatie met omgevingspartijen is er een verschil met de benadering van Ruigrok en Van Tulder (1995). Het INK betreft klanten nadrukkelijk en spreekt niet over machts- en onderhandelingsrelaties met partijen, maar over waardering door partijen<sup>7</sup>.

Ervaringen met het INK-model en TQM zijn vooral positief, volgens verschillende bronnen zoals Hardjono en Bakker (2001), de Nederlandse Vereniging voor Kwaliteit in de Zorg (1999) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001). De keerzijde van het gedachtegoed komt echter ook uit de literatuur naar voren.

Het integrale karakter heeft een aantal valkuilen. Critici noemen het dwingend en het geeft, als het te veel als doel wordt opgepakt, een zeker keurslijf.

Voor anderen, uit de hoek van de gebruikers, is het INK-model weer te abstract. Daarnaast kan er veel energie van een organisatie verloren gaan aan verbetering zonder een duidelijke focus of doelstelling van de organisatie (De Leeuw e.a., 1994).

### 3.4.6. Kwaliteit als situatiegebonden begrip

Garvin concludeerde reeds in 1987 dat er verschillende manieren zijn om naar het begrip kwaliteit van producten te kijken. Organisaties hoeven niet alle dimensies van kwaliteit tegelijkertijd na te jagen. Volgens hem is dat zelden mogelijk en heeft het hoge prijzen tot gevolg. Hij constateert ook een tegenstelling tussen 'pleasing consumers' en 'protecting them from annoyance'. Naast meetbare aspecten zoals 'conformance to standards' speelt beleving van de klant door middel van bijvoorbeeld esthetiek maar ook imago<sup>8</sup> een rol bij de perceptie van kwaliteit. De niche waarop het ene bedrijf zich richt, kan de valkuil van een ander bedrijf zijn. Kwaliteit

<sup>7</sup> In het INK-model worden de termen medewerkers, klanten en leveranciers, maatschappij en bestuur en financiers gehanteerd (zie ook Hardjono en Bakker, 2001).

<sup>8</sup> De acht kwaliteitdimensies die Garvin (1987) onderscheidt zijn performance, reliability, durability en conformance to standards' 'aesthetics', 'perceived quality' en features 'toeters en bellen' en 'serviceability'.

heeft volgens Garvin alles te maken met strategie. Het is de kunst voor bedrijven de juiste kwaliteitsniche te vinden.

Volgens van der Bij, Broekhuis en Gieskens (2001) hangt de benadering van kwaliteit en de keuze van kwaliteitssystemen af van de situatie waarin een organisatie verkeert. Hiermee sluiten ze aan op de contingentiebenadering, een benadering die gebruik maakt van typologieën.

Bepalend voor kwaliteitsfactoren is volgens de auteurs bijvoorbeeld de mate van (on)tastbaarheid van de output. Andere bepalende situationele factoren zijn bijvoorbeeld de omgeving en doelen van organisatie. Een hoge mate van tastbaarheid leidt tot standaardisatie van werkprocessen en vaardigheden. Bij minder tastbare output, bijvoorbeeld die van professionals, ligt de nadruk meer op waarden en normen en minder op werkprocessen. Binnen een organisatie kunnen verschillende opvattingen over kwaliteit naast elkaar bestaan.

#### **3.5. Resumé kwaliteit in organisaties**

In dit hoofdstuk is een kort overzicht van het denken over kwaliteit en de verschillende beelden bij het begrip in de marktsector gegeven. Dit is een terrein waarop wetenschappers maar ook managementadviseurs zich begeven. Kwaliteit heeft op verschillende momenten en in verschillende hoedanigheden een rol gespeeld als concurrentiewapen in de wereldeconomie.

De conclusie van Van der Bij, Broekhuis en Gieskens (2001) dat de benadering van kwaliteit afhangt van de situatie waarin een organisatie verkeert lijkt op zijn plaats. Ook in de loop van de geschiedenis is het beeld van 'kwaliteit' voortdurend veranderd. Het is als het ware een kameleon, die steeds de kleur van zijn omgeving aanneemt. Op dit moment is het woord kwaliteit bij ondernemingen minder in zwang, maar verwante begrippen als prestatimanagement en procesmanagement des te meer.

Kwaliteit in de context van organisaties heeft een ondersteunende rol bij het realiseren van het doel van organisaties.

In de beelden van kwaliteit komt de tegenstelling tussen de positieve connotatie, zoals kwaliteit is 'het voldoen aan eisen', en kwaliteit als meer objectief begrip zoals kwaliteit is 'waar voor je geld' en 'prijs/prestatieverhouding' terug. Als het gaat om dienstverlening leven er aparte beelden van kwaliteit. Naast die van het 'wat' is er de dimensie van het 'hoe' een dienst wordt geleverd. Dienstverlening heeft het karakter van een proces. In het volgende hoofdstuk wordt het begrip (publieke) dienstverlening nader verkend. Bovenstaande moet vooral gezien worden als inleiding op de adoptie van het begrip kwaliteit binnen het publieke domein.





## 4. PUBLIEKE DIENSTVERLENING

### 4.1. Inleiding en het begrip *dienstverlening*

Dit hoofdstuk zal zich richten op *publieke* dienstverlening in zijn algemeenheid. Het start met een verkenning van de begrippen dienstverlening en publieke dienstverlening in paragraaf 4.1. en 4.2. Waar hebben we het nu eigenlijk over? De diversiteit aan rechtsvormen, functionele aandachtsgebieden binnen de sector en de omvang hiervan komt in paragraaf 4.3. en 4.4. aan de orde. Dit is een basis voor het zoeken naar een antwoord op de eerste onderzoeksvraag 'Is er sprake van een typologie van publieke dienstverlening'. Daarbij passeren typen publieke diensten, de positie van de afnemer en de omgeving van de publieke dienstverleners de revue.

Over de vraag: 'wat is dienstverlening nu eigenlijk?' is veel geschreven. Enkele definities zijn de volgende:

Diensten worden ook wel 'activiteiten van personen met een gewenst effect' genoemd (Boomsma en Van Borrendam, 2005). Diensten komen volgens Boomsma en Van Borrendam vaak voor in combinatie met goederen, of er zijn hierbinnen bepaalde onderdelen of hulpmiddelen die een min of meer tastbaar karakter hebben.

*of:*

De kerntaak van dienstverlening is een gerichte transactie tussen uitvoerenden en klanten. Doel is een specifiek effect teweeg te brengen in de toestand van de klant (zie ook Gastelaars, 2005).

*of:*

Dienstverlening is een handeling of prestatie die door een partij aan een andere partij wordt aangeboden. De prestatie is tijdelijk en/of ontastbaar van aard (zie ook Lovelock e.a., 2006, p.9).

Belangrijke kenmerken van diensten zijn volgens Boomsma en Van Borrendam (2005) onder andere dat er bij aankoop vaak alleen nog maar sprake is van een belofte of een verwachting. Dit geeft ruimte voor sturing door de klant en voor maatwerk. Er zijn binnen dienstverlening geen voorraden. Er moet gepresteerd worden op het moment dat de klant zich meldt. Hierdoor ontstaan er mogelijk wachttijden voor de klant en capaciteitsproblemen voor het management. De klant houdt ervaringen en indrukken over, maar de klant kan anderen de dienst niet laten zien. Hij kan slechts zijn enthousiasme of gebrek daaraan tonen. Slechte ervaringen blijven relatief lang hangen. Ervaringen en indrukken zijn niet statisch, maar veranderen in de loop der tijd.

Hoewel voor elk van deze stellingen wel een tegenvoorbeeld gegeven kan worden, lijkt het beeld in grote lijnen helder.

## 4.2. Het begrip *publieke dienstverlening*

Als we zoeken naar de betekenis van het begrip *publieke dienstverlening* komen we vele verwante begrippen tegen: publieke sector, publiek domein, collectieve sector, non-profit sector.

Een algemene noemer van publieke dienstverlening is volgens de SER (2005), p 23-24: “Publieke dienstverlening staat voor het leveren van diensten met een publiek belang.” “Van publiek belang is alles waarvoor de overheid zich verantwoordelijk wil voelen.” “Niet elk publiek belang behoeft uitvoering door de overheid.” “De overheid borgt het publieke belang via regelgeving.” “De uitvoering wordt ook wel overgelaten aan geprivatiseerde bedrijven.” De verhoudingen tussen overheid en particulier initiatief verschuiven volgens de SER (2005) voortdurend. Het aanmerken van publiek belang, en het treffen van maatregelen is een kwestie van voortdurende politieke besluitvorming.

Dit roept de vraag op wat men verstaat onder verantwoordelijkheid. De overheid kan zich immers verantwoordelijk voelen voor de goede gang van zaken in de gehele verzorgingsstaat.

### 4.2.1. Hybride karakter Nederlandse verzorgingsstaat

In de Grondwet is er een zorgplicht van de overheid op een aantal terreinen neergelegd. De publieke belangen betreffen vooral het waarborgen van zaken als kwaliteit, diversiteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van voorzieningen.

De Nederlandse staat heeft zich in de loop van de vorige eeuw ontwikkeld. De staat is uitgebreid van rechtsstaat naar verzorgingsstaat (Van den Brink, 2002). Vooral na de tweede wereldoorlog heeft de uitbreiding een grote vlucht genomen.

Het begrip verzorgingsstaat was, en is, in de eerste plaats verwant met (sociale) zekerheid. Daarnaast is het verwant met publieke dienstverlening, de diensten die door de verzorgingsstaat worden aangeboden. Het is een uitdrukking van de bereidheid van burgers onderlinge betrokkenheid vorm te geven. Men spreekt in dit kader ook wel van sociale grondrechten ofwel minimumstandaarden. De verzorgingsstaat kan heel breed worden gezien: alles wat de Nederlandse overheid doet wordt met het begrip verzorgingsstaat in verband gebracht.

De verzorgingsstaat heeft anno 2006 een aantal hoofdfuncties volgens de WRR (2006). Het betreft hulp voor mensen die niet voor zichzelf kunnen zorgen (verzorgen), sociale zekerheid (verzekeren), het aanreiken van vaardigheden aan individuen en groepen die hen in staat stellen hun eigen economische en culturele weg te gaan (verheffen) en de opdracht tot het vormen van onderlinge betrokkenheid tus-

sen verschillende individuen en groepen (verbinden).

De overheid stuurt op gelijke toegankelijkheid van voorzieningen en vult de markt aan als het gaat om productie van collectieve goederen zoals defensie en infrastructuur. De overheid stuurt de markt ook. In samenspraak met organisaties wordt op preventie van monopolie en kartelvorming gestuurd, bijvoorbeeld door EU aanbestedingsregels (Bovens, 2001).

### **Verschillen tussen landen**

Tussen landen zijn er veel verschillen als het gaat om publieke dienstverlening. Deze komen voort uit de verschillende uitgangsmoedellen als het gaat om de visie op de verzorgingsstaat. Bovendien heeft het feit dat verzorgingsstaten historische producten zijn, tot gevolg dat ieder land op dit punt zijn eigen ontwikkeling doormaakt. Volgens de WRR bieden de *Scandinavische verzorgingsstaten* relatief genereuze inkomenszekerheid, een actief arbeidsmarktbeleid en een breed scala aan publieke en maatschappelijke dienstverlening voor ouderen en gezinnen met jonge kinderen. Het *Angelsaksische cluster* is efficiënt maar daarbij wordt sociale ongelijkheid meer in stand gehouden: de hoogte van de uitkeringen voor werkloosheid, ziekte, ouderdom en dergelijke zijn relatief laag en de drempel voor sociale bescherming relatief hoog. Gezondheidszorg en sociale dienstverlening worden gefinancierd door belastingen en eigen bijdragen.

Het *mediterrane cluster* wordt zelden als voorbeeld gezien en heeft kenmerken van het continentale cluster (verzekeringsslogica) maar ook van het Angelsaksische (gezondheidszorg). De familie is erg belangrijk. Het sociaal vangnet is benedengemiddeld ontwikkeld.

*Continentalen landen* zoals Nederland kennen een sterke verbinding tussen verzekeringen en voorzieningen en traditionele (sterke kostwinners-)waarden. Inkomenshervreiding vindt met name plaats tussen de actieve beroepsbevolking en het niet-actieve deel. Maatschappelijke voorzieningen voor werkende gezinnen zijn beperkter dan in Scandinavische landen. De belastingdruk is meer dan gemiddeld. Nederland onderscheidt zich het meest door een hybride beleid met kenmerken van het continentale en Angelsaksische cluster.

Hierbij moet volgens de WRR (2006) een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De marges om eigen beleid te voeren zullen steeds smaller worden voor Europese landen. Belangrijke aspecten van het debat over de verzorgingsstaten verplaatsen zich naar de Europese vergaderzalen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om marktwerking en arbeidsmarktbeleid. Met het beleid ten aanzien van de totstandkoming van de interne markt in de EU zijn de nationale grenzen goeddeels verdwenen.

#### 4.2.2. Publieke en private dienstverleners staan voor verschillende belangen

Over de vraag of er verschillen zijn tussen publieke en private dienstverleners zijn de opvattingen niet eenduidig. Volgens de zogenaamde New Public Management stroming zijn er in de kern weinig verschillen tussen de publieke en private sector. Onder invloed van New Public Management (NPM) of managerialism is ook in Nederland een bedrijfsmatige benadering van de overheid ingezet. Hierbij vormen het bedrijfsleven en de markt een voorbeeld voor de publieke sector. Doelstelling van NPM is om publieke organisaties resultaatgerichter, gecoördineerder en efficiënter te laten functioneren. Osborne en Gaebler (1992) plaatsten hierbij de volgende uitgangspunten centraal:

De overheid moet 'sturen' in plaats van 'roeien'. Mensen moeten een stem krijgen in diensten van de overheid en competitie in haar dienstverlening introduceren, verantwoordelijkheden moeten worden gedecentraliseerd, en het marktmechanisme zoveel mogelijk geïntroduceerd. De overheid moet zich door haar missie laten leiden. De behoeften van de burger moeten centraal staan. Betalingen zijn gekoppeld aan resultaten. Ferlie (1996) gebruikt sleutelwoorden als efficiencydrive, benchmarking, financiële controle en flexibele organisatievormen. Tevens is er sprake van een oriëntatie op lerende (excellente) organisaties en kwaliteit(smodellen) van publieke dienstverlening.

De opvatting dat er in de kern weinig verschillen zijn tussen publiek en privaat wordt echter genuanceerd door andere inzichten. Lynn (2006) geeft een opsomming van argumenten waarom publieke en private dienstverlening verschillen. Hij citeert daarbij verschillende personen.

Publieke organisaties en managers hebben andere waarden dan private organisaties. De gelijke behandeling van mensen staat voor de publieke sector voorop, terwijl de private sector 'selectief' is. Ook noemt hij verantwoordelijkheid van publieke dienstverleners om structurele problemen van de maatschappij als geheel op te lossen.

Volgens de Engelse auteur Flynn (2002) zitten de verschillen in een aantal aspecten. Publieke dienstverlening heeft voordelen voor meer dan alleen de directe belanghebbenden: iedereen profiteert van onderwijs. Het andere aspect is dat mensen niet uitgesloten kunnen worden van bepaalde voorzieningen: voorbeeld is straatverlichting. De publieke sector stelt services ter beschikking waar de markt dat niet doet. Mensen worden ook niet uitgesloten van publieke voorzieningen omdat ze het geld niet hebben. Het tweede onderscheid is dat mensen niet altijd meer publieke diensten kunnen krijgen door meer te betalen.

Met name het begrip *gelijke behandeling en kansen* komt dus meer naar voren bij publieke dienstverleners dan bij private. De politiek bepaalt wat er beschikbaar is aan publieke dienstverlening. Dit verschil is overigens niet altijd absoluut, er is sprake van een grijs gebied.

### 4.3. Diversiteit aan rechtsvormen publieke dienstverleners

Binnen de publieke dienstverlening zien we vele rechtsvormen. Hierbij zijn er gradaties tussen volledige zelfstandigheid, gedeeltelijke autonomie en volstreekte afhankelijkheid van de overheid. Het scala aan publieke dienstverleners omvat zowel publieke organisaties als private organisaties. De informatie vanuit de overheid laat overigens zelf geen eenduidig beeld zien<sup>9</sup>,

*Overheidsorganisaties* vallen onder politieke verantwoordelijkheid. Voorbeelden van publieke dienstverleningsfuncties zijn bijvoorbeeld onderdelen van gemeenten of defensie. Het gaat hierbij met name om uitvoerende overheidsorganen, en in mindere mate om beleidsvormende, toezichhoudende, adviserende of faciliterende organen (indeling volgens Noordegraaf (2004)).

*Agentschappen* vallen volledig onder verantwoordelijkheid van ministeries maar kunnen gebruik maken van een speciaal beheersregime, het baten-lastenstelsel (Linker, 2006). Voorbeelden van agentschappen zijn de Immigratie en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Inrichtingen en Centraal Justitieel Incasso Bureau.

De meer op afstand geplaatste *Zelfstandige Bestuursorganen* (ZBO's) zijn organen op het niveau van de overheid, die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Het betreft geen adviescolleges. Voorbeelden van ZBO's zijn vele publieke dienstverleners zoals academische ziekenhuizen en politieregio's en Staatsbosbeheer (Ministerie Binnenlandse Zaken, 2007). ZBO's kunnen verschillende rechtsvormen hebben zoals die van stichting of publiekrechtelijk orgaan.

Ook zijn er zogenaamde *Rechtspersonen met een Wettelijke Taak* (RWT's). Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen zoals academische ziekenhuizen en universiteiten. Dit zijn meestal rechtspersonen een wettelijke taak. Onder rechtspersoon met een wettelijke taak wordt verstaan: rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet gereguleerde taak uitoefenen én daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van de bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

De Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2008) zegt over het verschil tussen een ZBO en een RWT het volgende. In de praktijk worden de begrippen 'Zelfstandig Bestuurs Orgaan' en 'Rechtspersoon met een wettelijke taak' vaak door elkaar gebruikt. De begrippen zijn echter niet hetzelfde. Vele ZBO's zijn tevens RWT, maar niet allemaal. En andersom: er zijn veel RWT's die geen ZBO zijn. Sommige instellingen zijn bekleed met openbaar gezag (bijvoorbeeld zorgverzekeraars, Kadaster) en dan is sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Ingeval een instelling rechtspersoonlijkheid kent (geen onderdeel is van de staat) maar wel belast met de uitvoering van een wettelijke taak én gefinancierd wordt met

---

<sup>9</sup> Er is bijvoorbeeld geen eenduidig beeld als het gaat om de vraag welke instellingen nu precies tot Zelfstandige Bestuurs Organen kunnen worden gerekend.

publiek geld is sprake van een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT).

Daarnaast, en deels overlappend hieraan, bestaat er een scala aan private *non-profitorganisaties* waaronder ook stichtingen, verenigingen, milieuorganisaties en dergelijke die in meerdere of mindere mate door de overheid worden gefinancierd en gecontroleerd. Hieronder vallen bijvoorbeeld onderwijsinstellingen.

*Commerciële organisaties* hebben een winstoogmerk. De overheid stuurt deze door heffingen, prijsregulatie en andere regelgeving en subsidies. Commerciële organisaties zijn in de sfeer van publieke dienstverlening bijvoorbeeld te vinden in de sectoren openbaar vervoer en milieudienstverlening. Een apart te noemen categorie hiervan zijn de *bedrijven op privaatrechtelijke grondslag* waarvan de aandelen in handen zijn van de overheid (Neelen, 1999). Voorbeelden hiervan zijn Schiphol, de Nederlandse Bank en de Rijksmunt.

### **Voordurende ontwikkeling rechtsvormen en marktwerking in de tijd**

Zoals eerder naar voren kwam is onder invloed van New Public Management (NPM) of managerialism een bedrijfsmatige benadering van de overheid ingezet. Hierbij vormden het bedrijfsleven en de markt een voorbeeld voor de publieke sector. Internationaal gezien is met privatisering in vele landen, maar met name in Engeland, ervaring opgedaan (Coops, 1995). In Engeland heeft deze benadering geleid tot een grootscheepse privatisering vanaf 1979 onder leiding van Thatcher (Lyn, 1992). In Nederland is er vanaf de Kabinetten Lubbers vanaf 1982 ook sprake geweest van een privatiseringsproces (Lubbers in boek Coops, 1995). Dit heeft echter minder grootscheeps en meer geleidelijk plaatsgevonden dan in Engeland. Ook van verzelfstandigingen was er op grote schaal sprake. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) komt naar voren dat in de periode 1990-2002 in Nederland zich belangrijke verzelfstandigingsoperaties voordeden bij politie en justitie, belastingen, sociale zekerheid, cultuur en recreatie en de volkshuisvesting. Commercialisering is vooral opgetreden bij cultuur en recreatie en openbaar vervoer. Tot op heden staat marktwerking ter discussie. In hoofdstuk 7 wordt aandacht geschonken aan de geschiedenis van het politieke debat rond marktwerking.

#### **4.4. Een grote en gevarieerde ‘sector’**

Kwantitatieve gegevens over de publieke sector in Nederland worden regelmatig, vooral via het SCP, beschikbaar gesteld. Vanuit meso-economisch perspectief wordt publieke dienstverlening ook wel geschaard onder de ‘quartaire sector’. Het begrip quaire sector (zie ook SCP, 2002) past in een indeling van producten en producenten in vier categorieën<sup>10</sup>. Daarbij is er de primaire of landbouwsector, de

---

<sup>10</sup> Daarnaast worden de termen eerste, tweede, derde en vierde sector door anderen vanuit

secundaire of industriële sector, de tertiaire sector, die betrekking heeft op commerciële dienstverlening en de quartaire sector met niet-commerciële dienstverlening. Als we de afbakening van het SCP afzetten tegen het begrip publieke dienstverlening zoals hiervoor beschreven, dan wordt duidelijk dat de quartaire sector niet alle diensten met een publiek belang omvat. Niet elk publiek belang behoeft uitvoering of financiering door de overheid. Er zijn organisaties die wel binnen de publieke dienstverlening passen, en niet binnen de quartaire sector volgens het SCP. Voorbeelden zijn bedrijven in netwerksectoren zoals de energiesector, waar marktwerking is geïntroduceerd. Ook de postsector, met daarin de voormalige PTT, die een privatiseringsoperatie heeft ondergaan, is niet meegenomen. Het SCP heeft deze sectoren niet meegenomen omdat het aandeel van de overheidsfinanciering zeer gering is.

De quartaire sector<sup>11</sup> in Nederland die de gehele overheidssector en alle non-profit organisaties bestrijkt is door het SCP, in aansluiting op de Standaard Bedrijfsindeling van het CBS, gerubriceerd en in kaart gebracht. Voor toelichting van een aantal kerngegevens over de verschillende deelsectoren zie SCP (2002b). Uitgaven aan de 'totale' quartaire sector bedroegen samen in 2008 bijna 38 % van het BBP (SCP, 2010a). Het aandeel van collectieve financiering van de publieke dienstverlening als geheel is ongeveer 65%. Dit verschilt echter sterk per deelsector, zoals hierna nog eens weergegeven.

---

een geheel ander denkraam gehanteerd. De derde sector wordt daarbij als term gehanteerd voor maatschappelijke organisaties die opereren op de scheidslijn tussen publiek en privaat en formeel versus informeel (van de Donk, 2001).

<sup>11</sup> Ook een aantal commerciële producenten worden door het SCP (2002b) tot de quartaire sector gerekend. Deze behoren grotendeels tot twee categorieën, te weten producenten die voor een belangrijk deel uit collectieve middelen worden gefinancierd, en commerciële diensten die publieke of non-profit diensten vervangen.



<i>Deelsector</i>	<i>Kosten in % van het BBP</i>	<i>Afgerond percentage collectieve financiering</i>
Civiele overheid	10,1	79
Defensie	1,2	96
Onderwijs	6,0	81
Zorg en welzijn	12,3	82
Cultuur en recreatie	3,1	8
Volkshuisvesting	2,8	13
Openbaar vervoer	0,3	50
Overig publiek	2,1	9
Totaal publiek	37,8	65

*Tabel 4.1.: Kengetallen publieke dienstverlening 2008 (SCP, 2010)*<sup>12 13</sup>

‘De verzorgingsstaat herwogen’ (WRR, 2006) laat, met gebruikmaking van gegevens van internationale instituten, de uitgaven aan de publieke sector in Europees perspectief zien. Naar voren komt dat, hoewel de overheidsuitgaven in Nederland uitgedrukt als percentage van het Bruto Nationaal Product in de periode 1980 tot 2000 sterk zijn gedaald, dit voornamelijk zo is als gevolg van de daling van de Nederlandse uitgaven aan arbeidsongeschiktheid, pensioenen en werkloosheidsuitkering. De uitgaven aan publieke dienstverlening zoals onderwijs en gezondheidszorg vertoonden geen sterke ontwikkelingen in deze periode.

#### 4.5. Doelstellingen: overheid, commercieel of hybride?

Binnen het publieke domein, en in het bijzonder de publieke dienstverlening, zien we vele rechts- en bestuursvormen. Daarbij zijn er gradaties tussen volledige zelfstandigheid, gedeeltelijke autonomie en volstreekte afhankelijkheid van de overheid. Veel publieke dienstverleners behoren tot de overheid of zijn daar deels van afhankelijk.

Daarom zijn, naast de perceptie vanuit de ideaaltypen marktorganisaties, zuivere

<sup>12</sup> SCP (2010a) p.21. Civiele overheid: inclusief Openbaar bestuur, politie en justitie, Belastingdienst, uitvoering van de sociale zekerheid en beheer van de zorgverzekeringen. Onderwijs: Inclusief onderzoeksinstellingen en particulier onderwijs. Zorg en welzijn: Inclusief genees- en hulpmiddelen. Overig publiek: Maatschappelijke organisaties en milieudienstverlening.

<sup>13</sup> SCP (2010a) p.21. “Het totaal van de kosten is gelijk aan de optelsom van collectieve uitgaven en particuliere betalingen voor publieke diensten en bedraagt in 2008 circa 225 miljard euro, hetgeen gelijk is aan 37,8% van het BBP. Circa eenderde deel van de kosten is uit nietcollectieve middelen gefinancierd, waaronder eigen bijdragen van gebruikers, waardoor de collectieve uitgaven (26% in het BBP) lager uitkomen dan de totale kosten (37,8%). Ongeveer 65% van de totale kosten wordt collectief gefinancierd (belastingen en premies van verplichte verzekeringen). De rest bestaat uit afschrijvingen, eigen bijdragen van gebruikers en overige inkomsten.”

overheidsorganisaties en die vanuit *hybride organisaties* relevant.

Het verschil tussen publieke en private organisaties wordt volgens Bovens (2001) met name bepaald door de verhouding met de opdrachtgevers. Als er sprake is van een externe opdrachtgever die opereert namens de politieke bestuurders dan gaat het om een overheidsinstelling. Wanneer er sprake is van meerdere opdrachtgevers die als afnemers/klanten een gelijkwaardige positie hebben dan is er sprake van een onderneming.

Dat de scheidslijnen tussen publiek en privaat niet altijd helder getrokken kunnen worden maakt ook het boek 'Meervoudig bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties' (Brandsen, Van de Donk e.a., 2006) duidelijk. Hierin komt naar voren dat het publieke en private aspect bij veel publieke organisaties onlosmakelijk is verknoopt. Deze hybride organisaties opereren op de scheidslijn van formeel en informeel, non profit en profit, publiek en privaat.

#### 4.5.1. Ideaaltypen

Om ideaaltypen te benoemen is een indeling door Verhoef en Simon (2001) bruikbaar. Zij maken een driedeling tussen zuiver publieke, hybride en zuiver private organisaties. Het idee van een zuivere organisatie heeft hierbij de functie van ideaaltype <sup>14</sup>.

- Zuiver publieke organisaties kenmerken zich onder andere door taakgerichtheid en hebben een exclusieve capaciteit. Zij maken deel uit van een politieke markt.
- Zuivere marktorganisaties zijn marktgericht en hebben exclusieve producten. Zij richten zich met name op commerciële economische markten.
- Hybride organisaties bevinden zich op het snijvlak hier tussenin. Zij zijn onderworpen aan een sociaal-maatschappelijke markt, volgens Verhoef en Simon.

Met het onderscheid tussen taak- en marktorganisaties refereren de auteurs aan het oorspronkelijke model van Simon. Overheidsorganisaties zijn vaak te kenmerken als typische taakorganisaties. Een principaal verstrekt de middelen en definieert de gewenste output bij taakorganisaties. Deze bepaalt wat te leveren en legt ook vast aan wie de organisatie moet leveren. De organisatie is sterk afhankelijk van de principaal.

Bij marktorganisaties is er geen eenduidige principaal maar het gaat het om meervoudige externe relaties. Van belang is dat marktorganisaties de vrije keuze hebben aan wie wat voor producten worden aangeboden (Karré, 2005).

---

<sup>14</sup> Ideaaltype wordt hier opgevat als subjectieve abstractie met benoeming van de meest essentiële kenmerken om de essentie van een bepaald verschijnsel weer te geven.

#### **4.5.2. Publieke of overheidsorganisaties**

(Zuivere) overheidsorganisaties vallen onder politieke verantwoordelijkheid. Voorbeelden van overheidsorganisaties met publieke dienstverleningsfuncties zijn gemeenten.

In het vorige deel kwam naar voren dat met name marktmogelijkheden en financiële aspecten de doelstellingen van ondernemingen bepalen. De vraag is wat nu de doelstellingen van overheidsorganisaties bepaalt en wat essentiële verschillen met ondernemingen zijn.

Bovens (2001) stelt dat strategie en organisatie van overheidsinstellingen zijn vormgegeven op basis van politieke doelstellingen. Verder stelt hij dat het management van overheidsinstellingen zich primair op het beleidsorgaan richt en niet op de markt of marktmogelijkheden. Het gaat overheidsinstellingen wel om continuïteit, maar niet zozeer in termen van financieel resultaat van de organisatie zelf, maar om het uitvoeren van politieke doelstellingen.

#### **Doelstellingen van (zuivere) overheidsorganisaties**

Net zo goed als bij ondernemingen gaat het bij overheidsorganisaties om doeltreffendheid en doelmatigheid. De achterliggende perceptie van deze begrippen wijkt echter af.

Wolfson (1988, 2001, p.79) noemt vanuit zijn economische achtergrond criteria volgens welke het openbaar bestuur een politiek draagvlak moet zien te werven en behouden.

Met doeltreffendheid doelt Wolfson op het doen van de goede dingen in de juiste samenhang en ervoor zorgdragen dat het openbaar bestuur goed werkt.

Bij doelmatigheid gaat het Wolfson om de vraag of de best mogelijke prijs/kwaliteitverhouding is bereikt. Daarbij bepaalt bijvoorbeeld het hanteren van rechtsbeginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de kwaliteit. Ook bepalend is of er met toekomstige generaties rekening gehouden is, bijvoorbeeld met het milieu.

Tenslotte acht hij van belang voor de kwaliteit of er voldoende draagvlak of steun voor het handelen is.<sup>15</sup>

#### **4.5.3. Hybride organisaties**

Hybride organisaties worden hybride genoemd omdat zij zich op verschillende snijvlakken begeven en inspringen op maatschappelijke behoeften. Het gaat hierbij volgens sommigen bijvoorbeeld om terreinen waar de overheid en marktpartijen in

---

<sup>15</sup> Wolfson (2001) geeft net als andere economen tevens aan dat het altijd gaat om het verdelen van schaarste: er is altijd spanning tussen behoeften en mogelijkheden. De politieke eisen veranderen bovendien elke vier jaar. Met name bij ondeelbare goederen is er altijd sprake van een keuze en altijd ondoelmatigheid. Als voorbeeld noemt hij de collectieve behoefte aan het strand (p.27).

de samenleving dit onvoldoende doen. Aan deze terreinen is ook wel de omschrijving ‘sociaal-maatschappelijke markt’ verbonden (Verhoef en Simon, 2001). Een andere term die in verband kan worden gebracht met hybride organisaties is de term quasi-markt. Hybride organisaties opereren vaak in deze gereguleerde, ook wel hybride genoemde, markten. In quasi-markten zijn organisaties vaak meer afhankelijk van hun afnemers dan in open markten, volgens Brandsen (2004). Zij kunnen niet zomaar overstappen op een andere doelgroep. Niet elk marktgedrag is wenselijk in een quasi-markt en de competitie is soms onvolkomen.

Als het gaat om hybride organisaties denken we aan een groot deel van de publieke dienstverleners waaronder ziekenhuizen en onderwijsinstellingen.

Aansturing van dit type organisatie vindt, anders dan bij zuivere taakorganisaties, door de overheid plaats op basis van middelen en resultaat, en in veel mindere mate op basis van inhoud. De relaties met de omgeving zijn meervoudig en complex. Er is sprake van een botsing van dominante morele uitgangspunten. Een interessant kenmerk van dit type organisaties is dat het gaat om het leveren van diensten met een kwaliteitsonzekerheid, waarbij vertrouwen extra belangrijk is. Hierbij wordt een niveau van vertrouwen en zorg gevraagd waarin de markt met zijn reguliere ruilrelaties niet voorziet (uit Van de Donk, 2001).

### **Doelstellingen van hybride organisaties**

Aan hybride organisaties en doelstellingen hiervan zijn een aantal publicaties gewijd. De Algemene Rekenkamer (2006) spreekt in haar publicatie over publiek ondernemerschap van ‘essentialia van goed bestuur’. Naast effectiviteit en efficiëntie als doelstelling van publieke ondernemers noemt zij transparantie.

Transparantie betreft hierbij toegankelijkheid en deugdelijkheid van publieke informatie. Daarbij leggen publieke ondernemers verantwoording af over de rechtmatigheid, effectiviteit, efficiency en integriteit van hun handelen.

In aanvulling op bovenstaande aspecten noemt de Algemene Rekenkamer vraaggerichtheid. Het beleid van publieke ondernemers zou aan moeten sluiten op problemen en behoeften van afnemers. De organisaties moeten tevens lerend vermogen tonen.

In diverse publieke sectoren zijn zogenaamde governancecodes opgesteld in een poging gezamenlijke gedragsafspraken te maken en te laten zien hoe de sectoren bij de formulering van doelen ‘met het belang van alle stakeholders rekening houden’<sup>16</sup>. Publieke ondernemers oriënteren zich dus niet alleen op het beleidsorgaan en politieke doelstellingen, maar ook op marktmogelijkheden, afnemers en financiële doelstellingen. Juist bij publieke ondernemers moeten de commerciële activiteiten meerwaarde betekenen voor de publieke functies, en moet men waken voor het weglekken van overheidsgeld.

---

<sup>16</sup> De inhoud van deze codes deelt niet altijd het perspectief van de Algemene Rekenkamer (2006). In de codes wordt veel aandacht gegeven aan de stakeholders-dialoog, en minder aan de relatie met de overheid.

Volgens Van Delden en Veraart (2001) moeten dit type organisaties bij hun strategie rekening houden met beleid en regelgeving van de overheid, met als centrale waarden rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarnaast is er sprake van prestatieafspraken met de overheid waarbij het naast rechtmatigheid en doelmatigheid gaat om effectiviteit. Tenslotte hebben zij ook te maken met wensen van klanten en acties van concurrenten, waarbij de prijs/prestatieverhouding een belangrijke rol speelt.

Moore (1995) geeft de volgende benadering van de overeenkomsten tussen overheid en bedrijfsleven. Er is geen economische en individuele maar een politieke en collectieve marktplaats waarin publieke organisaties opereren. Publieke managers (de auteur vat dit woord breed op) zouden zich moeten richten op de normen die de politiek aangeeft als uitkomsten van het politieke proces. De kiezers zijn immers de ultieme consument. Publieke middelen zijn door de kiezers toevertrouwd aan publieke organisaties. Dit betekent echter niet dat publieke organisaties reactief en bureaucratisch moeten zijn. Volgens Moore is het maken van keuzes door strategievorming ook voor de publieke sector mogelijk en nodig. De strategie moet duurzame waarde hebben tegen acceptabele kosten. Ook is voldoende legitimatie en politiek draagvlak van belang, net als operationele haalbaarheid.

Publieke managers moeten volgens Moore achter het politieke mandaat kijken om aan te voelen wat waarde heeft. Moore stelt dus dat ook publieke organisaties per definitie keuzes moeten maken en risico's nemen. Deze stelling lijkt ook van toepassing op hybride publieke dienstverleners.

### **Discussie over hybriditeit**

Er is discussie over positieve en negatieve aspecten van hybride organisaties. Volgens Bovens (2001) zijn er voordelen, maar ook risico's: hybride organisaties benutten mogelijkheden voor besparing van gemeenschapsgeld. Dit heeft echter wel het risico van investeringen die voor de rekening van de belastingbetaler komen. Het voordeel van meer klant- en marktgerichte oriëntatie heeft als keerzijde een mogelijke benadeling van klanten zonder keuze. Er is meer aandacht voor nieuwe marktkansen en innovatie, maar de aandacht kan worden afgeleid van publieke doelen zoals sociale rechtvaardigheid. Hybride organisaties hebben een betere benutting van menskracht in tijden van overcapaciteit; dit geeft een risico op oneerlijke concurrentie. Een ondernemender opstelling richting beleidsorganen geeft kans op onduidelijkheid van verantwoordingslijnen.

Veel publieke dienstverleners zijn hybride organisaties, zoals woningcorporaties, universiteiten en organisaties in de ouderenzorg. De ervaringen zijn wisselend. De Algemene Rekenkamer (2005) heeft vanuit haar perspectief een aantal casestudies in de onderwijs- en onderzoekssector verricht in dit kader. De strekking van de conclusie was: Hoewel er sprake is van meerwaarde wordt hierover nog onvoldoende gerapporteerd, is er te weinig aandacht voor de risico's en vertoont de be-

drijfsvoering nog diverse gebreken. Voor de verdere politieke discussie hierover, zie het hoofdstuk over marktwerking.

##### **4.6. Resumé publieke dienstverlening**

Publieke dienstverlening is een breed begrip, dat staat voor het leveren van diensten met een publiek belang. Daarbinnen zijn er vele gradaties tussen volstrekte afhankelijkheid van de overheid en volledige zelfstandigheid. In de typologie van Verhoef en Simon (2001) is dit aangeduid in termen van zuivere publieke organisaties, zuivere marktorganisaties en hybride organisaties.

Zuivere publieke of overheidsorganisaties zijn gericht op hun taak. De doelstellingen zijn breder en complexer dan die van ondernemingen. Doelstellingen als rechtsgelijkheid, draagvlak en transparantie spelen een rol. Hybride organisaties hebben te maken met doelstellingen van de overheid en die van ondernemingen. Voor kwaliteitsopvattingen is het relevant dat dit type organisaties, anders dan zuivere taakorganisaties, door de overheid wordt aangestuurd op basis van middelen en resultaat. Zij worden in veel mindere mate op inhoud aangestuurd volgens Van Delden en Veraart (2001).

De ondergrond waarop opvattingen over het begrip kwaliteit binnen het publieke domein zijn gebouwd, lijkt gevarieerd van samenstelling. Dit is echter niet alleen zo qua rechtsvormen, maar ook voor wat betreft typologie van publieke dienstverleners.



## 5. TYPOLOGIE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

### 5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn kenmerken en verschijningsvormen van publieke dienstverlening beschreven. Een typologie van publieke dienstverleners bevat echter meer abstracte conceptuele verschillen.

Volgens Noordegraaf (2002) kan kwaliteit van dienstverlening in het openbaar bestuur betrekking hebben op drie aspecten:

- de primaire ervaring met de dienst of het systeem,
- secundaire kenmerken van het product of de dienst zelf,
- de tertiaire orde, het systeem en de wijze waarop de dienst tot stand is gebracht en hoe de belangen hierin naar voren komen.

Een typologie van publieke dienstverlening die relevant is voor kwaliteit van dienstverlening, omvat zowel de dienst(-verlener) zelf als de omliggende factoren. Dit leidt tot vraagstellingen met betrekking tot *interne factoren*, behandeld in paragraaf 5.2. De vragen wat de dienst kenmerkt en welk handelingsrepertoire bij de publieke dienstverlening van belang is, gekoppeld aan de doelen die men met het leveren van de dienst wil bereiken, zijn hierbij relevant. Ook komt het onderscheid tussen individuele versus collectieve diensten aan de orde in paragraaf 5.3.

Ook zijn er vraagstellingen met betrekking tot *externe factoren* zoals die aan de orde komen in paragraaf 5.4. Belangrijk is de vraag wat de positie is van waaruit de afnemer de dienst ervaart.

Een andere vraag met betrekking tot externe factoren richt zich op de overige belanghebbenden die betrokken zijn bij het tot stand komen van de dienst. Wie zijn de spelers in de omgeving van de publieke dienstverlening? In hoeverre dient de publieke dienstverlener bij haar handelen rekening te houden met anderen dan de afnemer?

Tenslotte is het van belang een antwoord op de vraag te krijgen welke typen publieke dienstverleners er zijn. Is er, gegeven de hiervoor genoemde elementen, te komen tot één typologie? Uit de verschillende typen publieke dienstverlening, zoals weergegeven in paragraaf 5.5., komt een grote variëteit van de dienstverlening in relatie tot de afnemer naar voren. Deze variëteit heeft ook effect op het perspectief van waaruit de kwaliteit van dienstverlening beoordeeld wordt.

### 5.2. Typologie publieke diensten

#### *Verskil in mate van tastbaarheid*

De mate van *tastbaarheid* van de dienstverlening varieert. Bij publieke dienstverlening spelen, meer dan bij producten, perifere factoren een grote rol. Hoe minder tastbaar, hoe meer subjectieve perifere factoren bij beleving van de (kwaliteit van) dienstverlening een rol spelen. Voorbeelden zijn de mate waarin aan



de verwachtingen wordt voldaan of afspraken worden nagekomen, de bereidheid om de klant te helpen en het gemak waarmee de klant de leverancier kan bereiken. Ook het gevoel en de benaderingswijze die de klant vertrouwen geeft, waardoor hij zich veilig voelt bij de dienstverlener en het inleven in de klantsituatie en de zorg om de klant spelen een rol. Boomsma en Van Borrendam (2005) wijzen op het feit dat het onderscheid tussen producten en diensten niet strikt gemaakt kan worden, maar dat er sprake is van een glijdende overgang, het goederen-dienstencontinuüm genoemd. De mate van tastbaarheid heeft ook invloed op aard van de processen waarmee de diensten worden gecreëerd en afgeleverd.

Lovelock (2006) maakt onderscheid tussen *contactarme* en *contactintensieve diensten*. Persoonsverwerkende diensten zijn veelal contactintensief, uitzonderingen zoals openbaar vervoer daargelaten. Bij contactintensieve dienstverlening speelt de dienstontmoeting en het managen van verwachtingen een grote rol. Hierover later meer.

Hoe persoonlijker de interactie is, des te meer ruimte is er voor *verschillen per klant en per dienst*. Dienstverlening wordt geleverd door mensen. Producten zijn veelal uniform. Bij diensten is er de mogelijkheid de klant mee te laten produceren. De ene klant wordt daarbij anders behandeld dan de andere. De mate waarin er voldaan wordt aan de individuele behoeften en wensen is afhankelijk van de mate waarin het dienstverleningsproces de mogelijkheid biedt de dienst aan te passen op de wensen van de klant en de mate waarin het personeel dat contact heeft met de klant zelf de *behoefte beoordeelt*. Er zijn ook verschillen tussen deelsectoren. In diverse sectoren zoals in de afvalverwerking is er slechts in beperkte mate sprake van aanpassing van (de inhoud van de) dienstverlening aan de individuele klant. En als dit gebeurt, dan speelt het directe personeel hier nauwelijks een rol in. In branches als het onderwijs en kinderdagverblijven kan er wel rekening worden gehouden met individuele aspecten, maar is er vaak sprake van standaard of groepsgewijze dienstverlening. Anders is het bij organisaties als onderzoeksinstellingen: deze leveren maatwerk aan andere organisaties. Zorg en welzijn kennen naast veel klanten een hoge mate van individualisering.

#### *Mate van persoonlijke interactie bij dienstverlening verschilt*

De volgende typologie betreft een onderscheid naar tastbaarheid van de dienst en hetgeen wordt verwerkt: personen of bezittingen. Daarbij ontstaan vier categorieën (Lovelock, 2006). Als, door minder tastbare handelingen, mentale stimuli bij personen worden gegeven (onderwijs) is actieve participatie van de klant van groot belang. Als tastbare handelingen bij personen worden verricht zoals in de gezondheidszorg, is betrokkenheid en medewerking van de klant ook van belang om het gewenste resultaat te bereiken. Bij minder tastbare handelingen waarbij informatie wordt verwerkt, zoals onderzoek is persoonlijke interactie en contact van minder groot belang dan bij de vorige categorie. Als bezittingen worden verwerkt, zoals bij afvalverwerking, is betrokkenheid van de klant veelal beperkt tot momenten als aflevering en bestelling.

Volgens Lovelock zijn de eisen aan marketing, management en human resources bij deze vier typen wezenlijk verschillend, hetgeen bovenstaand is toegelicht. De beheersbaarheid van minder tastbare handelingen is over het algemeen minder groot (De Vries en Goud, 2003). Maar er zijn meer aspecten.

#### *Handelingsrepertoire en doel dienstverlening verschillen*

Gastelaars (1997, 2006) heeft een andere benadering. Volgens Gastelaars vormt de centrale technologie of het handelingsrepertoire de basis voor de legitimatie van dienstverlenende organisaties. Het accent in het dienstverleningsproces hangt ook samen met het doel ervan.

Zij onderscheidt, voortbouwend op publicaties van o.a. Hasenfeld, de volgende typen centrale technologieën in dienstverlenende organisaties:

*Selecteren:* Het gaat hierbij primair om het selecteren en het toepassen van algemene regels op individuele gevallen. Bij deze processen is recht (vaardigheid) van groot belang. Ict speelt een steeds belangrijkere rol bij de ondersteuning van deze processen. Een voorbeeld hiervan is de dienstverlening binnen een sociale zekerheidsinstelling of een rechtbank.

*Zorgen:* Discretie en het opbouwen van een persoonlijke relatie spelen een grote rol. Voorbeelden van organisaties waar dit type processen voorkomen zijn psychiatrische inrichtingen, bejaardenzorg, en thuiszorginstellingen.

*Gericht veranderen:* Bij dit type dienstverlening spelen hoogopgeleide professionals een belangrijke rol. Het gaat hierbij om interventies door professionals die hun status en positie ontleen door het toepassen van abstracte kennis op concrete en sterk verschillende gevallen. Dit type dienstverlening leent zich minder voor standaardisering en procedures of regels. De kernwaarde is kwaliteit en coördinatie vindt plaats via overleg. Ziekenhuizen en onderwijsinstellingen zijn omgevingen waar dit type dienstverleningsprocessen veel voorkomt.

*Leveren:* Het type dienstverlening waarbij de nadruk ligt op levering heeft industriële trekken. Kostenverlaging door standaardisering speelt een grote rol. Er is persoonlijk contact, maar kortstondig. De afnemers zijn relatief anoniem. Een klassiek voorbeeld zijn de vuilophaaldiensten, maar ook ziekenhuizen en scholen en theaters hebben kenmerken van dit type dienstverlening. Deze benadering kan ten koste gaan van innovativiteit en flexibiliteit.

*Onderhandelen:* Hiermee wordt bedoeld op diensten die in een coproductie met de klant tot stand komen. Onderzoek en advies vertoont hier kenmerken van. Klanten worden beschouwd als partners. Er is bij dit type dienstverlening minder hiërarchie. Werken vindt plaats op basis van projecten en het relatienetwerk van dienstverleners is belangrijk.

*Mobiliseren:* Deelname aan dit type dienstverleningsprocessen zal veelal plaatsvinden op grond van de waarden die de organisatie belichaamt of betekenisvolle sociale contacten waarmee deelname gepaard gaat. Nederland kent een groot aantal, veelal kleinschalige, vrijwilligersorganisaties waar dit type processen een grote rol

speelt. Voorbeelden zijn sportclubs, maar ook in zorg en welzijn zijn vrijwilligersorganisaties actief.

*Doel, type dienst en interactie met klant hangen samen*

Kijkend naar de kenmerken van de dienst zelf geeft Lovelock vanuit zijn marketing-achtergrond een antwoord, waarbij de mate van tastbaarheid en de vraag aan wie wordt geleverd tot een typologie leiden. De actieve betrokkenheid rol van de klant varieert hier sterk. Een verder uitgewerkte typologie vinden we bij Gastelaars, vanuit een sociologische achtergrond. Hierbij wordt de vraag gesteld welk handelings-repertoire bij de publieke dienstverlening van belang is, gekoppeld aan de doelen die men met het leveren van de dienst wil bereiken. De kracht van deze typologie is dat deze herkenbaarder is voor de publieke dienstverlening.

### **5.3. Individuele versus collectieve dienstverlening**

Een relevante typering betreft de mate van collectiviteit versus individualiteit van de verlener en ontvanger van goederen en diensten. Dit heeft, samen met het al of niet rivaliserende karakter, grote invloed op de positie van de ontvanger van de dienst. Het betreft een typering uit de economie, overgenomen uit Wolfson (1988) en later bewerkt door het SCP (2002b).

Zoals eerder naar voren kwam heeft de overheid een sturende rol. Zij beschermt de markt, ze vult deze aan, ze beschermt de burgers tegen de markt, ze corrigeert en compenseert de markt. In hoeverre de overheid het marktmechanisme de ruimte geeft hangt samen met de door haar nagestreefde rivaliteit en exclusiviteit van goederen en diensten.

*Rivaliteit* impliceert dat het aanbod deelbaar is en aanspraken individueel zijn. Bijvoorbeeld een dijk is ondeelbaar en dus niet-rivaliserend.

*Exclusiviteit* houdt onder andere in dat niet betalende kunnen worden uitgesloten, bijvoorbeeld tolwegen en toltunnels zijn beschikbaar voor iedereen, maar men moet er wel voor betalen. Onderstaand een hierop gebaseerd (naar dit proefschrift vertaald) overzicht met een aantal voorbeelden uit de publieke dienstverlening.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Het SCP heeft de naam 'quasi individuele goederen' geïntroduceerd voor goederen en diensten met rivaliserende vraag zoals onderwijs en zorg. Wolfson hanteerde hiervoor de benaming 'quasi collectief' en schaaft ze bovendien in de categorie exclusief waar het SCP ze als niet-exclusief ziet. De benaming quasi individueel van het SCP is hier overgenomen. Qua positie worden ze hier beschouwd als deels exclusief en deels ook niet (zie ook SCP, 2002b).

		<i>Groot en ondeelbaar aanbod (niet rivaliserend)</i>	<i>Deelbaar aanbod (rivaliserend)</i>
		0%	100%
<i>Niet exclusief (beschikbaar voor iedereen)</i>	0%	Goederen/ diensten zoals Defensie, Openbaar bestuur, Belastingdienst (collectief)	Goederen zoals visserij (groepsgoederen)  Goederen/diensten zoals onderwijs, zorg (quasi individueel)
<i>Exclusief (uitsluiting niet-betalers)</i>	100%	Goederen/diensten zoals toltunnels (quasi collectief)	Goederen/diensten zoals onderwijs, zorg (quasi individueel)  Goederen/diensten zoals hotels (individueel)

*Tabel 5.1.: Typering publieke dienstverlening, bewerkt naar Wolfson (1988) en SCP (2002b)*

#### *Collectieve en quasi collectieve diensten*

De Nederlandse overheid *vult de markt* aan en produceert en beheert goederen en diensten waar iedereen volgens haar in gelijke mate recht op heeft veelal zelf. Op deze wijze kan ze dit recht ook zoveel mogelijk veiligstellen. Veel diensten binnen de deelsectoren openbaar bestuur, defensie, openbare orde en veiligheid, sociale zekerheid, infrastructuur en de Belastingdienst zijn als collectief te typeren. De diensten zijn voor eenieder beschikbaar en niet toegespitst op de belangen van de individuele afnemer maar op het collectief. Het SCP (2006) noemt openbaar bestuur, infrastructuur en justitie en defensie maar ook ander voorzieningen zoals cultureel erfgoed en monumentenzorg collectief, omdat het profijt ervan niet direct aan burgers (huishoudens) kan worden toegerekend. Quasi collectieve goederen en diensten, zoals toltunnels, zijn wel beschikbaar voor iedereen, maar er dient wel voor te worden betaald. Ook het openbaar vervoer valt onder deze definitie.

#### *Quasi individuele diensten*

De publieke dienstverlening bevat ook veel quasi individuele diensten. Er is daarbij sprake van *rivaliserende dienstverlening*. Iedereen heeft er recht op, maar aanspraken van de een kunnen vanwege het individuele karakter bij ondercapaciteit ten koste gaan van de ander, zoals bij de wachtlijsten in de zorg. Hier is sprake van een rechtstreekse relatie tussen verlener en ontvanger van de dienst. Het SCP (2002b) gebruikt hiervoor de benaming quasi individueel. Deze benaming wordt hier overgenomen. Op het gebied van quasi individuele goederen en diensten zien we een di-

versiteit aan rechtsvormen. De quasi individuele dienstverleners komen vooral voor binnen de gezondheidszorg en het onderwijs. Dit zijn volgens het SCP (2006) de twee grootste deelsectoren van de quartaire dienstverlening, met meer dan de helft overheidsfinanciering. Ook publieke dienstverleners zoals die binnen de volkshuisvesting en cultuur en recreatie, leveren veelal aan individuele ontvangers.

Een aparte groep die te onderscheiden valt is de groep organisaties die rivaliserende publieke diensten levert aan andere organisaties<sup>18</sup>. Voorbeelden hiervan zijn organisaties uit de deelsectoren onderzoek, milieu- en maatschappelijke dienstverlening. De ontvangers cq. klanten van deze groep, bijvoorbeeld gemeenten bij afvalverwerkingsinstallaties, hebben vaak andere belangen dan individuele afnemers.

Quasi individuele dienstverleners opereren vaak in een quasi-markt volgens het SER rapport 'Ondernemerschap voor de publieke zaak' (2005), omdat er vrijwel nooit sprake is van een volledige markt voor publieke dienstverlening. De concurrentie wordt gereguleerd om te zorgen dat het publieke belang wordt geborgd. Een factor die een rol speelt bij mogelijkheden en beperkingen van een quasi-markt is eventuele concurrentie tussen aanbieders. Kenmerk van veel vormen van publieke dienstverlening is dat de concurrentie tussen aanbieders onvolkomen is. De overheid neemt bij de quasi individuele goederen en diensten, ofwel bemoeigoederen (*merit goods*) meer een *corrigerende, compenserende en beschermende* rol aan: regulering van prijzen, hoeveelheid en/of toetreding. De vrijheid van ondernemen is dus beperkt. Bepaalde markten zijn hybride in de zin dat particuliere en publieke aanbieders met elkaar in concurrentie treden.

#### *Individuele diensten*

Bij individuele diensten is de (noodzaak tot) overheidsbemoeienis vaak gering, en is de quartaire sector niet of nauwelijks vertegenwoordigd.

#### *Conclusie*

De afstand van de dienstverlener tot de afnemer kan binnen de publieke dienstverlening in hoge mate verschillen. Publieke dienstverleners zoals die in de deelsector defensie richten zich met name op het collectieve belang. Andere deelsectoren richten zich grotendeels op het individuele belang waarbij de termen klant en (quasi-)markt worden gehanteerd. Het komt ook voor dat publieke dienstverleners zich richten op het belang van andere organisaties. De plaatsing van de verschillende publieke dienstverleners in het model is het gevolg van het beleid van de overheid en kan per land verschillen. Waar publieke dienstverleners zich richten op collectief belang is er vaak sprake van overheidsdominantie. Toch zijn er ook spanningsvel-

---

<sup>18</sup> Het komt echter ook voor dat publieke dienstverleners zowel individuele klanten, als andere organisaties (bedrijven en/of overheden) als klant hebben. Voorbeelden van publieke dienstverleners die zowel aan individuele klanten als aan organisaties leveren zijn onderwijs en onderzoeksinstituten.

den te zien. De overheid is ook dominant bij enkele deelsectoren die rechtstreeks individuele belangen dienen, zoals zorg en onderwijs. Dit levert een spanningsveld op tussen belanghebbenden.

Het model van Wolfson is geen directe typologie van de wijze van interactie maar meer een model dat een kader voor beleidskeuzes van de overheid inzichtelijk maakt. Bovendien zijn scheidslijnen bij de begrippen collectief en individueel scherp maar dit geldt in mindere mate voor de begrippen quasi collectief en quasi individueel. Van zorg(-verzekeringen) of onderwijs kunnen ook personen worden uitgesloten door de rivalisering, hoewel de overheid hier wel een beschermende rol aanneemt. Toch is het een belangrijk model omdat de mate van collectiviteit/ exclusiviteit van grote invloed is op de positie van de afnemer van publieke dienstverlening.

#### **5.4. Omgeving van de publieke dienstverleners**

De derde vraag richt zich op de belanghebbenden die betrokken zijn bij het tot stand komen van de dienst. Wat zijn de spelers in de omgeving van de publieke dienstverlening?

Bij de publieke dienstverlening in Nederland spelen vele partijen een rol. Hierbij wordt ook wel de term 'gemengd bestel' gebruikt (WRR, 2004). Belanghebbenden, professionals, instellingen en vakbewegingen geven samen met overheid invulling aan het beleid en de uitvoering van publieke dienstverlening. De kennis, het gewenste draagvlak en de integratie van alle partijen zijn groot.

Voor de ene publieke dienstverlener ziet het krachtenveld van belanghebbenden er heel anders uit dan voor de andere. Wie zijn de belanghebbenden? In de eerste plaats staat de publieke dienstverlener tussen de overheid en afnemers in.

Hiernaast is er ook sprake van andere belanghebbenden in het speelveld van publieke organisaties. Het INK-model (INK, 2006) noemt hierbij met name de medewerkers en daarnaast de maatschappij. Hiermee wordt bedoeld op de lokale, nationale en internationale omgeving. Hierbij spelen elementen als bijdrage aan de werkgelegenheid, milieu en het onderwijs een rol. Tenslotte noemt het INK de bestuurders en financiers.

De SER (2005) wijst er in zijn rapport op dat de overheid niet de enige partij is die zich verantwoordelijk voelt voor de borging van het publieke belang. De andere partijen die hierbij betrokken zijn, zijn de afnemers van de dienst, de professionals die in de organisatie werkzaam zijn maar ook gelieerde maatschappelijke organisaties. Voorbeelden zijn hierbij gemeenten, corporaties, welzijnsorganisatie en zorginstellingen die samenwerken binnen een regio. In dit verband wordt ook wel gesproken in termen van ketens en netwerken.

### 5.4.1. Overheid, afnemers en andere belanghebbenden

Dat de positie tussen de vele belanghebbenden kan zorgen voor spanningsvelden, maar ook voor meerwaarde, valt te illustreren aan de hand van een voorbeeld.

In de ouderenzorg wordt gesproken over de meervoudige spagaat. Maatschappelijke items zijn toegankelijkheid, rechtvaardigheid, en gelijkheid van de zorg. Politiek-bestuurlijke items zijn controleerbaarheid, betaalbaarheid en solidariteit. Ouderenzorgorganisaties hebben ook te maken met medische basiswaarden, professionele autonomie en urgentiecriteria, maar ook vrije artskenkeuze en zelfbeschikking van patiënten. Verder zijn er in de ouderenzorg specifieke items zoals toewijding, menselijkheid en respect voor ouderen.

Ook de lokale gemeenschap is een speler. Liefde, traditie, religie en gemeenschapszin spelen mee in de band tussen verzorgende en oudere. Economische aspecten als efficiency, kosten minimalisatie en effectiviteit zijn aan de orde van de dag.

De ouderenzorgorganisatie dient rekening te houden met marktwerking als belangrijke factor. De dynamiek van de concurrentie en al of geen winstgerichtheid spelen daarbij een rol. Nadere analyse van trekkrachten in de ouderenzorg leert dat deze niet altijd even sterk zijn en per organisatie en belanghebbende kunnen verschillen. (Van Hout in Brandsen e.a., 2006).

Naast de reeds genoemde afnemers en de overheid spelen in zijn algemeenheid onderstaande spelers een rol voor publieke dienstverleners.

*Externe toezichthouders* Publieke dienstverleners hebben vaak te maken met toezichthoudende organen. Voorbeelden zijn de NZA (Nederlandse Zorgautoriteit) en voor het hoger onderwijs de NVAO (Nederlands Vlaams Accreditatie Orgaan). De rol van de toezichthouder kan zowel controlerend, regulerend en /of bewakend zijn. Het controleren heeft volgens van Delden (2001) betrekking op het nagaan of de regels worden nagekomen en of er fouten worden gemaakt (bijvoorbeeld een Rekenkamer). Vanuit een regulerende rol kan een toezichthouder interveniëren in het onderlinge verkeer tussen partijen in een sector (bijvoorbeeld de Opta in de Telecomsector). Een bewakende rol is meer op de achtergrond. De toezichthouder grijpt in op het moment dat de markt hier niet toe in staat is (bijvoorbeeld De Nederlandse Bank bij de benoeming van topfunctionarissen).

*Interne toezichthouders* Dit betreft degenen die zeggenschap hebben over de publieke dienstverlener. Voorbeelden zijn de raad van toezicht van een onderwijsinstelling of de gemeenteraad. Veel ZBO's hebben een raad van toezicht en een gebruikersraad.

Indien de beschikbaarheid van externe financiering van belang is, dan horen de bank of aandeelhouders in het rijtje thuis. Toezichthouders en financiers vormen zich een oordeel over de totale prestaties van de organisatie met de nadruk op het

behalen van de strategische doelstellingen, het financiële rendement en de kwaliteit van het management.

*Medewerkers en professionele beroepsorganisaties* Hierbij gaat het zowel om individuen, als om de belangenorganisaties. De WRR (2004) spreekt in dit verband over provisieloga. In de publieke dienstverlening spelen professionals een grote rol. De professional brengt expertise met zich mee die nodig is om taken uit te kunnen voeren. De overheid kan hierbij een rol spelen door sanctionering van het beroepsmonopolie, en bemoeienis met opleidingen. De macht van de beroepsorganisatie speelt een grote rol. Er zijn kleine, elitaire beroepsverenigingen, maar ook grote en massale. Er zijn vrij gevestigde beroepsbeoefenaren en gesalarieerde professionals. Daarbij geldt als vuistregel: Hoe sterker geïnstitutionaliseerd en geaccrediteerd, hoe groter de rol van de professionals in de publieke dienstverleningsorganisatie. Gastelaars (1997) onderscheidt vier typen uitvoerenden in relatie tot de dienstverlenende organisatie naar de mate van eigendom van het repertoire en de mate van ruimte voor de uitvoerenden. Aan de ene kant staan hierbij de autonome uitvoerenden zoals artsen, en aan de andere kant de ingelijfde uitvoerenden die sterk aangewezen zijn op het management van de organisatie zoals uitvoerende bij de afvalinzameling. Daartussen staan zogenaamde discretionaire uitvoerenden zoals keuringsartsen waarbij een hoge mate van zelfstandigheid geldt maar een soms beperkt repertoire zoals bij de thuiszorg. Ook zijn er professionals met een uitgebreid repertoire maar een hoge dichtheid van procedures waaraan ze zich moeten houden. Verder kunnen medewerkers invloed uitoefenen via medezeggenschapsraden van de publieke dienstverleners.

*Ketenpartners* Ketenpartners, zoals leveranciers, spelen bij die publieke dienstverleners een grote rol. Een voorbeeld is het onderhoud van het spoorwegnet dat door Prorail wordt uitbesteed aan leveranciers. Een andere voorbeeld betreft de uiteenlopende leveranciers van ziekenhuizen, die een grote invloed hebben op het primaire proces, zoals leveranciers van medicijnen. Bij het inkopen van producten en diensten moeten publieke dienstverleners zich houden aan (Europese) regelgeving. Ook worden diensten regelmatig uitbesteed aan marktpartijen.

Andere (samenwerkings-)partners zijn de naastliggende dienstverleners zoals bij de huisarts de wijkverpleging of bij een HBO-instelling een ROC-instelling van waaruit studenten doorstromen. De politie heeft vaak te maken met de rechterlijke macht.

*Publieke opinie en belangenorganisaties* Voor een publieke dienstverlener is de maatschappelijke omgeving van groot belang. Hoe tegenstrijdiger de belangen, hoe meer de maatschappelijke omgeving een rol gaat spelen.

Vanuit de maatschappij kunnen belangenverenigingen of vrijwilligersorganisaties bijvoorbeeld door overleg invloed op de dienstverlener of op de branchevereniging uitoefenen. Er zijn vele belangenverenigingen, en patiënten organisaties. Voorbeel-



den van grotere belangenverenigingen van afnemers van publieke dienstverlening zijn Rover (belangen van reizigers in het openbaar vervoer) en de Nederlandse Patiënten Vereniging (SCP, 2002).

Daarnaast speelt de publieke opinie een rol. De media zijn met name alert als politiek actuele of omstreden issues in het spel zijn. De impact van deze berichtgeving kan enorm zijn. De grotere toegankelijkheid van kennis via media als internet leidt tot veranderende relaties tussen publieke dienstverleners en de omgeving. Daarnaast is er een directe relatie van de publieke dienstverlener met de fysieke omgeving en omwonenden. Denk bijvoorbeeld aan de geluidsoverlast problematiek bij Schiphol.

### 5.4.2. Managementsetting varieert met expertise en overtuigingen

De dominantie van de verschillende belanghebbenden ten opzichte van elkaar hangt mede af van het type publieke dienstverlener. Het belang van de individuele klanten en aandeelhouders is bij kinderdagverblijven meer richtinggevend, terwijl bij het openbaar bestuur besluitvorming veelal plaatsvindt op basis van collectief belang.

Noordegraaf (2004) heeft het over Management Settings in de Publieke Sector. Settings verschillen enerzijds in de mate waarin deze technisch complex zijn. Anderzijds verschillen settings in de mate waarin de overtuigingen of ideologische ladingen gepolitiseerd zijn. Hierbij ontstaan vier typen settings:

	<i>Weinig gepolitiseerde expertise</i>	<i>Sterk gepolitiseerde expertise</i>
<i>Weinig gepolitiseerde overtuigingen</i>	de <i>bedrijfssetting</i> , waarbij het gaat om overzichtelijkheid en routineproductie (voorbeeld vervoerbedrijf).	de <i>expertsetting</i> , waarbij het gaat om organisaties waar experts een belangrijke rol spelen, en de bestuurbaarheid minder groot is (voorbeeld ziekenhuis).
<i>Sterk gepolitiseerde overtuigingen</i>	de <i>ideologische setting</i> , waarbij het gaat om een gevoelige situatie waar ideologische overtuigingen een rol spelen (voorbeeld asielzoekerscentrum).	de <i>gepolitiseerde setting</i> . Waarbij het gaat om zowel technisch complexe issues als die waar politieke strijd om is. (voorbeeld Joint Strike Fighter).

Tabel 5.2.: *Samenvatting Contingentiemodel Noordegraaf*

Een organisatie kan te maken hebben met meerdere typen settings. Noordegraaf brengt de mate van politisering naar voren als dimensie. Zijn model geeft een goede typologie van de mogelijke settings/ krachtenvelden waarin publieke dienstverleners kunnen opereren.

### 5.4.3. Managementsetting bepaalt verhoudingen spelers

Hoewel de spelers in de omgeving van de publieke dienstverlening per deelsector verschillen, zijn ze goed te benoemen.

De vraag in hoeverre de publieke dienstverlener bij zijn handelen rekening dient te houden met anderen dan de afnemer houdt mede verband met de setting waarin de dienstverlener opereert of de dienst wordt geleverd. Noordegraaf heeft hier een bruikbare typologie van gegeven.

### 5.5. Typologie publieke dienstverlening

Om een typologie te kunnen geven van publieke dienstverlening die relevant is voor kwaliteit van dienstverlening hebben we gezocht naar antwoorden op twee terreinen:

- Intern: kenmerken van de dienst zelf.
- Extern: de positie van waaruit de afnemer de dienst ervaart en de overige belanghebbenden die betrokken zijn bij het tot stand komen van de dienst.

Nu vindt een zoektocht plaats naar een antwoord op de vraag welke typen publieke dienstverlening er zijn. Is er mede gegeven de hiervoor genoemde elementen te komen tot een typologie?

Er is een model dat ons op weg helpt naar een antwoord op deze vraag. Op grond van de centrale technologie, maar ook kernwaarden en kerntaken, klanten, wijze van coördinatie, uitvoerenden, structuur dienstverleningsprocessen, verwachtingen en organisatieprincipes heeft Gastelaars (1997, 2006) een typologie van dienstverlenende organisaties ontwikkeld. Deze wordt in de Nederlandse vakliteratuur regelmatig aangehaald (WRR, 2004; Noordegraaf, 2004). Zij onderscheidt:

*De selectiebureaucratie.* Deze treffen we vooral aan in sectoren die sterk zijn verstatelijk of gejuridiseerd. Kernwaarden hierbij zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Het gaat hierbij primair om de centrale technologie van het selecteren en het toepassen van algemene regels op individuele gevallen. De aansturing is hiërarchisch. De burgers, veelal cliënten genoemd, doen een beroep op hun rechten. Een voorbeeld hiervan is een sociale zekerheidsinstelling of een rechtbank.

*De massadienstverlening.* Centrale technologie is het leveren van diensten. Deze dienstverleners hebben industriële trekken. De nadruk ligt op kostenverlaging door standaardisering. Er is persoonlijk contact, maar kortstondig. De afnemers zijn relatief anoniem. Een klassiek voorbeeld zijn de vuilophal diensten, maar ook ziekenhuizen, scholen en theaters hebben kenmerken van dit type organisaties. De hoge mate van standaardisering kan wel ten koste gaan van innovativiteit en flexibiliteit.

De *professionele dienstverlening*. In dit type organisaties hebben hoogopgeleide professionals een belangrijke rol. Het gaat hierbij om interventies door professionals die hun status en positie ontleen door het toepassen van abstracte kennis op concrete en sterk verschillende gevallen. Dit type dienstverlening leent zich minder voor standaardisering en procedures of regels. De kernwaarde is kwaliteit en coördinatie vindt plaats via overleg. Ziekenhuizen en onderwijsinstellingen hebben kenmerken van dit type organisatie. Dit type organisaties is minder controleerbaar. Hoewel het begrip professional aan inflatie onderhevig is, ligt hier ook een belangrijke rol bij de beroepsverenigingen voor de georganiseerd professionals. Items voor beroepsverenigingen zijn onder andere tuchtrecht, accreditatie, opleidingen, beroepscode.

De *individuele dienstverlening*. komt in de publieke dienstverlening in mindere mate voor. Het gaat hierbij om het onderhandelen. Kernwaarden zijn wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid met de klant.

Onderzoeksinstellingen vertonen hier kenmerken van. Hier is sprake van een coproductie met de klant. Klanten worden beschouwd als partners. Er is in deze organisaties minder hiërarchie, werken vindt plaats op basis van projecten en het relatienetwerk is belangrijk.

De *vrijwillige dienstverlening*. Kenmerkend hiervoor is dat zowel uitvoerenden als cliënten vrijwillig deelnemen. Het gaat hierbij om het motiveren. De motivatie is anders: deelname zal veelal plaatsvinden op grond van de waarden die de organisatie belichaamt of betekenisvolle sociale contacten waarmee deelname gepaard gaat. Deelname aan dit type organisaties heeft een steeds meer individueel karakter. Nederland kent een groot aantal, veelal kleinschalige, vrijwilligersorganisaties. Voorbeelden zijn sportclubs, maar ook in de zorg en welzijn zijn vrijwilligersorganisaties actief.

*Het zorgarrangement*. Dit domineert in maatschappelijke dienstverleningssectoren waarin 24-uurszorg wordt geboden aan patiënten of gedetineerden. Naast de patiënten of bewoners is hier ook sprake van zaakwaarnemers (ouders, voogden). Deze moeten kunnen rekenen op de zorg. Controle en verslaglegging gebeurt grotendeels door de verzorgenden. Van de verzorgenden wordt een hoge mate van discretie gevraagd. De organisaties kenmerken zich door een clanachtig en relatief kleinschalig karakter. Voorbeelden zijn psychiatrische inrichtingen, bejaardenzorg, thuiszorginstellingen. Dit type zorg vindt steeds meer buiten de deur plaats (extramuralisering).

De kracht van de typologie van Gastelaars is dat ze veelomvattend en herkenbaar voor de publieke dienstverlening is. De WRR (2004) maar ook Gastelaars zelf maakt de terechte kanttekening dat er in de praktijk veel complexe combinaties van de genoemde organisatietypen zijn. Niet elk type komt hierbij even vaak voor. Deze

typologie is zeker bruikbaar voor dit onderzoek, maar er zijn een aantal opmerkingen. Daarnaast is het feit dat de klant meerdere rollen kan vervullen een aspect dat aandacht behoeft. Hier wordt later op ingegaan.

### 5.6. Resumé typologie publieke dienstverlening

Het speelveld van de publieke dienstverlening is breed en de omvang is groot. Het bestrijkt vele sectoren van defensie tot en met milieudienstverlening. In de publieke dienstverlening gaan miljarden euro's om. De vraag is of we kunnen spreken van een typologie van publieke dienstverlening.

Ten eerste is gezocht naar *kenmerken van de dienst zelf*. Ten tweede naar de *positie van de afnemer*. In de derde plaats naar het *krachtenveld van de belanghebbenden* die betrokken zijn bij het tot stand komen van de dienst. Een literatuuronderzoek levert de volgende resultaten op.

Bij de vraag 'wat kenmerkt de dienst zelf' komt het verschil in tastbaarheid van dienstverlening naar voren (Lovelock, 2006). Hoe minder tastbaar, hoe meer perifere factoren bij de beoordeling van dienstverlening een rol kunnen spelen. Ook varieert de mate waarin dienstverlening op de individuele klant wordt toegespitst sterk. De mate van tastbaarheid en de vraag of de dienst betrekking heeft op verwerking van personen, bezittingen, informatie of mentale stimuli maken de eisen aan de organisatie en de rol van de klant verschillend.

Gastelaars (1997) heeft een andere benadering en onderscheidt daarbij de centrale technologieën selecteren, zorgen, leveren, gericht veranderen, onderhandelen en mobiliseren.

Bij het kijken naar de positie van waaruit de afnemer de dienst ervaart speelt het overheidsbeleid een rol, en het karakter van de betreffende dienst. Een deel van de publieke dienstverlening is collectief. Andere publieke diensten worden rechtstreeks worden geleverd aan individuen (zie ook Wolfson, 1988). We stuiten ook op verschillende posities en rollen van de afnemers. Hier is er sprake van een essentieel verschil met de marktsector. Het begrip klant is in veel deelsectoren gebruikelijk, maar dekt de lading niet altijd. Vaak is er sprake van meerdere petten van de afnemer. En collectieve dienstverleners zoals defensie hebben geen directe afnemer. Hier wordt verder op ingegaan in het volgende hoofdstuk.

De derde vraag richt zich op het krachtenveld van de belanghebbenden die betrokken zijn bij het tot stand komen van de dienst. Naast die met de afnemer en de overheid heeft de publieke dienstverlener ook een relatie met interne en externe toezichthouders, medewerkers en ketenpartners en maatschappelijke omgeving. Bepaalde spelers zijn voor de ene deelsector dominanter dan voor de andere.

Het antwoord op de onderzoeksvraag 'Kan men spreken van een typologie van publieke dienstverlening?' is ja. Daarbij spelen interne en externe factoren een rol.

Met name *interne factoren* als de centrale technologie, het management en de centrale waarden, uitvoerenden, het bestuur, de klanten zijn in kaart gebracht door Gastelaars (1997). Dit resulteert in herkenbare typen publieke dienstverleners als de selectiebureaucratie, massadienstverlening, professionele dienstverlening, vrijwillige dienstverlening, het zorgarrangement. Kanttekening hierbij is dat rollen van de afnemers bij publieke dienstverlening complexer kunnen zijn dat alleen die van klant of cliënt.

Daarnaast zijn *externe factoren*, uit de omgeving van de publieke dienstverlener, van belang. Hierin spelen het bestuur, de overheid, de maatschappelijke omgeving en partners een rol. Het krachtenveld en de setting kunnen sterk wisselen van complexiteit en mate van politisering. Noordegraaf (2004) onderscheidt de bedrijfssetting, expertsetting, ideologische setting en gepolitiseerde setting.

## **6. KWALITEIT VAN PUBLIEKE DIENSTVERLENING**

### **6.1. Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is een antwoord gezocht op de onderzoeksvraag ‘Kan men spreken van een typologie van publieke dienstverlening?’. Geconcludeerd is dat daarbij interne en externe factoren een rol spelen. De besproken modellen van Gastelaars en Noordegraaf worden als uitgangspunt genomen in het verdere onderzoek.

In dit hoofdstuk gaat het om antwoorden op twee onderzoeksvragen: ‘Is het begrip kwaliteit van publieke dienstverlening verder te definiëren?’ en ‘Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?’

Bij de publieke dienstverlening in Nederland zijn er een drie belangrijke hoofdrolspelers te onderscheiden: beleidsmakers bij de overheid, externe toezichthouders namens de overheid en publieke dienstverleners zelf. Zij hebben elk hun eigen perceptie van kwaliteit van publieke dienstverlening, wat aan de orde komt in paragraaf 6.2. In paragraaf 6.3. komen de variaties in de perceptie van kwaliteit van deze spelers aan bod. De invloed van de context komt in paragraaf 6.4. aan de orde. In paragraaf 6.5. wordt het perspectief van de afnemers van publieke dienstverlening geschetst. Het gaat hier vooral om het naast elkaar zetten van beelden en visies in Nederland.

### **6.2. Adoptie van het begrip kwaliteit binnen het publieke domein**

Als het gaat om percepties van kwaliteit, dan nemen publieke organisaties ondernemingen als referentiekader. Echter, gegeven het verschil in doelstellingen, gelden niet alle benaderingen van het begrip kwaliteit binnen ondernemingen ook voor publieke organisaties. Omgekeerd zijn er ook benaderingen van kwaliteit die vooral voor publieke organisaties gelden. In deze paragraaf is een overzicht van de adoptie van kwaliteitsopvattingen binnen het Nederlandse publieke domein vanuit het perspectief van de overheid en toezichthouders en publieke dienstverleners weergegeven. Binnen het publieke domein is er een spectrum van kwaliteitsbenaderingen, dat loopt van ‘professionaliteit’ tot ‘kwaliteit is het totaalsysteem’. De dominante kwaliteitsdoelstellingen van organisaties binnen het publieke domein lijken minder eenduidig dan die van (reguliere) ondernemingen en de perspectieven van de overheid, toezichthouders en publieke dienstverleners verschillen van elkaar. Dit maakt het werken aan gezamenlijke doelstellingen complex.

### **6.2.1. Niveaus van kwaliteit binnen de context van het publieke domein**

Bouckaert en Vandeweyer (1999) onderscheiden binnen de overheid een macro-, meso- en microniveau van kwaliteit. Het macroniveau behelst de relatie publieke dienstverlening, burger, politiek en samenleving. De legitimiteit en democratisering zijn hierbij belangrijke onderwerpen. Vertrouwen van de burger in de overheid is een steeds terugkerend thema, volgens Bouckaert. Het mesoniveau behelst de relatie tussen publieke dienstverlener en afnemer. Het doel is de kwaliteit van dienstverlening te verhogen door meer aandacht te schenken aan de vraagzijde. De focus van kwaliteitszorg op mesoniveau is zuiver gericht op het belang van de toekomstige gebruiker. Met microniveau doelt Bouckaert op de interne relaties binnen de organisatie. Het doel van kwaliteitszorg op microniveau is de prestaties van de organisatie te optimaliseren.

In dit onderzoek is gekozen om de perceptie van kwaliteit vanuit verschillende posities van de 'keten' van publieke dienstverlening te schetsen. Bij het denken in termen van ketens gaat het om het horizontaal denken vanuit de perceptie van de klant, waarbij elke schakel zijn bijdrage levert (zie ook volgende paragraaf). Ten eerste zijn er de overheid respectievelijk toezichthouders namens de overheid. Ten tweede is er de perceptie van de publieke dienstverlener. Ten derde die van de afnemer. Verschillen en overeenkomsten in de perceptie van kwaliteit tussen de verschillende hoofdrolspelers of schakels in de keten, komen hierbij naar voren.

### **6.2.2. De perceptie van de overheid**

Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken (2001) gaat het bij kwaliteit van de overheid in hoofdzaak om twee dingen. Ten eerste moet de overheid 'de goede dingen doen' en in de tweede plaats moet zij 'ze goed doen'. Maar wat wordt nu eigenlijk bedoeld met 'goed'?

In de bundel van Van Duivenboden en Lips (2001) brengt Van Bijlert een en ander in een kader. Bij de afweging van diverse belangen is er sprake van een operationele kern: de overheid in actie. Hier geldt het belang dat de overheid klantgericht en doelmatig is, zoals dit ook het geval is voor het bedrijfsleven. Op de achtergrond spelen echter ook de procesmatige kern en een institutionele kern van de overheid mee. In de procesmatige kern komen andere aspecten zoals integriteit, billijkheid en rechtmatigheid naar voren. Dit wijkt af van het bedrijfsleven. Een publieke organisatie moet zich houden aan haar taak en wettelijke kaders en hiernaar handelen. Nog daarachter liggende waarden zijn die voor de langere termijn, waar de institutionele kern voor staat. Een publieke organisatie moet betrouwbaar zijn, draagvlak hebben bij haar handelen en met duurzaamheid rekening houden.

Vrijwel ieder land is bezig met de kwaliteit van dienstverlening. Administratieve culturen verschillen van organisatie tot organisatie maar ook van land tot land, vol-

gens Bouckaert en Vandeweyer (1999). Ze onderscheiden daarbij twee modellen, de rechtsstaat en de marktstaat. In de rechtsstaat is de overheid de integrerende kracht in de samenleving. Als voorbeeld noemt Bouckaert Frankrijk en Canada. Het naleven van regels staat daarbij centraal. In de marktstaat krijgt de overheid een minder dominante rol in de samenleving. De blik is niet gericht op burgers maar op cliënten. In de marktstaat staat het bereiken van kwaliteit door de introductie van marktmechanismen centraal. Kwaliteit wordt losgekoppeld van de relatie tussen burger en politiek. Als voorbeeld noemen Bouckaert en Vandeweyer (1999) Angelsaksische landen als het Verenigd Koninkrijk en de USA. Door taken bij de markt te leggen legt de overheid tevens de lat van de verwachtingen van de overheid lager. De overheid kost minder, maar doet ook minder. Nederland onderscheidt zich het meest door een hybride beleid met kenmerken van het continentale en Angelsaksische cluster (WRR, 2006).

*Kwaliteit als betrouwbaarheid door het volgen van regels en procedures of als ketendenken?*

De problematiek van de kwaliteit van publieke dienstverlening is een lastige. Enerzijds wil de overheid onderscheid maken tussen de verschillende functies en tussen beleid, uitvoering en toezicht. Het scheiden van taken en functies levert echter problemen op met betrekking tot samenwerking en beleidsintegratie als geheel. Er wordt daarbij gesproken over verkokering (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001). De scheiding van taken en functies heeft een relatie met bureaucratie binnen de overheid. Bovens maakt onderscheid tussen bureaucratieën en bureaucratisme. Het eerste begrip is neutraal, het tweede heeft een negatieve lading. Bovens (2001) omschrijft het begrip *bureaucratie* als een organisatievorm waarbij de structuur zich kenmerkt door een hiërarchische opbouw. Er is een vergaande uitsplitsing van taken (specialisatie) en rekrutering op basis van deskundigheid. Hij noemt als kenmerk voor een bureaucratie dat deze zich sterk laat leiden door regels en procedures, niet door persoonlijke voorkeuren. Er wordt de nadruk gelegd op transparantie, zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. Mensen die ermee te maken krijgen kunnen rekenen op een eerlijke en zorgvuldige behandeling.

Ook binnen de publieke dienstverlening worden en zijn er functies gescheiden (voorbeeld is de splitsing van netwerken en leveringen in de Elektriciteitssector naar aanleiding van de Elektriciteitswet in 1989 en 1998 (Veraart, 2007) en die van thuiszorgfuncties in het kader van de WMO) met het oog op scheiding tussen overheidstaken en markttaken of scheiding tussen beleid en uitvoering. Deze splitsingen hebben ook minder positieve bijwerkingen.

*Bureaucratisme* wordt gezien als ontarding van bureaucratie. Wat in de tijd van Kafka - met als Nederlandse illustratie hiervan de literaire serie met de veelzeggende naam 'het Bureau' van J.J. Voskuil - al een probleem was, is het nu nog steeds. Anno 2007 worstelt de overheid nog steeds met bureaucratisme. Als achterliggende factoren van bureaucratisme worden ook wel doelverschuivingen oftewel het zien van de middelen als doel op zichzelf genoemd. Ook gaat het om pogingen van bureau-



craten zich in te dekken tegen kritiek en de eigen positie veilig te stellen (zie ook Bovens, 2001).

Verder wordt vanuit de economische hoek wordt gewezen op de nadelen van zogenaamde ambtelijke verkokering, waarbij de eigen belangen en deeltaken van ambtenaren teveel de nadruk krijgen ten opzichte van de dienstverlening van de overheid als totaal (Nentjes en van der Hoek, 1989). Hierbij ontstaat het schrikbeeld van de overheid als een 'zelf groeiend monster'.

Bij deze beschrijving komt bijna automatisch de problematiek van bureaucratisme naar voren. Overheidsorganisaties lijken te leven in een glazen huis en aan iedereen verantwoording af te moeten leggen. Dat het hoog in het vaandel dragen van begrippen als transparantie en rechtmatigheid kan leiden tot overbodige bureaucratie en 'torens van toezicht' in de publieke dienstverlening, brengt Frissen (2007) naar voren.

De praktijk van overbodige bureaucratie is weerbarstig. Bureaucratisme van publieke organisaties is al jarenlang een onbedoeld gevolg van publiek beleid.

Dit blijkt mede uit het feit dat het ministerie van Binnenlandse Zaken zich anno 2006 - met onder andere haar steun aan de Kafka-brigade - actief tegen (haar eigen) bureaucratie richt. Net als de Nationale Ombudsman richt deze brigade zich met name op 'selectie bureaucraten' (Gastelaars, 1997) vanuit de ervaringen van bijzondere groepen als werklozen, asielzoekers, gehandicapten, maar ook ouderen. Hierbij staat de inspanning van de burger om iets gedaan te krijgen van de overheid centraal. Bureaucratie, en hiermee gepaard gaande formalisering binnen organisaties, ontstaat mede als gevolg van pogingen tot het bereiken van vele doelen en de regelzucht die daaruit voortvloeit<sup>19</sup>. Tegenover de 'verticale' bureaucratie staat het denken in termen van 'horizontale' ketens of netwerken. Publieke dienstverlening kan men daarbij zien als een keten of netwerkverband de afnemers van publieke dienstverleners als eindgebruiker. Idealiter gaat het hierbij om het denken in termen van processen en het optimaliseren van het netwerk vanuit het perspectief van de klant (Boonstra, 2007).

Het SCP (2002a) hanteert in lijn hiermee het begrip 'systeemkwaliteit'. Dit betreft de effectiviteit van publieke dienstverlening in het licht van de door overheid gestelde doelen. Het gaat hierbij om de ultieme doelen, zoals 'ontplooiing van de mens'

---

<sup>19</sup> Interessant is de relatie tussen New Public Management en bureaucratie. Kritiek op bureaucratische organisaties was en is immers een belangrijk kenmerk van de in het vorige hoofdstuk beschreven stroming New Public Management. In bureaucratieën is er hoegenaamd geen flexibiliteit of innovatievermogen. De blik is gericht op de korte termijn. Medewerkers hebben weinig ruimte voor eigen beslissingen. Echter, de New Public Management benadering is ook weer onderwerp van discussie en kan volgens critici leiden tot haar eigen vorm van bureaucratie door bijvoorbeeld toepassing van instrumenten als benchmarking (zie ook Karsten in Ankersmit en Klinkers, 2008, h.3). Dit laatste kan ook liggen aan de wijze waarop de New Public Management gedachten zijn geïnterpreteerd en gehanteerd.

als mogelijk doel van het onderwijs. Ook zijn er productiedoelen zoals het opleiden van zoveel mogelijk leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau. Deze doelen, en niet het oordeel van de betrokkenen, zijn referentiekader voor het oordeel over de systeemkwaliteit.

*Kwaliteit als het dienen van belangen van de 'klant' of de 'burger'?*

De opvatting dat kwaliteit (een positieve) ervaring van dienstverlening door de klant is leeft ook bij de overheid. Met name de vraag hoe het verbeteren van ervaringen bij interacties of gebeurtenissen kan worden bewerkstelligd leidt tot menige publicatie in de publieke sector. Zo bepleitte minister van Boxtel (Bestuurlijke vernieuwing) in 2000 in de nota 'Contract met de toekomst' een pro-actieve benadering van de burgers.

Met overbodige bureaucratie als schrikbeeld op de achtergrond brengen ook Van Duivenboden en Lips (2001) het klantgericht werken in de publieke sector in relatie tot de inrichting van de elektronische overheid onder de aandacht.

Ook noemen zij de gevaren van een te grote focus op klantgerichtheid. Er zou te weinig aandacht zijn voor lokale verschillen, diversiteit van burgers en vragen en uitgangspunten van beleid.

De dilemma's die voortvloeien uit verschillen tussen een klant en een burger komen hierin naar voren. Individuele dienstverlening aan klanten staat soms op gespannen voet met het collectief belang. Betrokkenheid bij de klant staat op gespannen voet met de objectieve rol van ambtenaren die gewenst is bij selectiebureaucratieën. De overheid moet niet alleen verwennen, maar ook opvoeden. Zaken als het scheiden van huisvuil zijn niet altijd prettig voor de burger.

Van Duivenboden en Lips bepleiten een 'burgergerichte overheid', waarbij de burger centraal staat en niet de structuur. De publieke dienstverlening is hierbij geïntegreerd en vraaggericht. Dit stelt eisen aan horizontale netwerken tussen overheden onderling. Aan de andere kant kan de overheid van de burgers ook een meer actieve houding verwachten.

De moeilijkheid bij het burgergericht werken is echter dat meningen van de individuele burger als klant soms haaks staan op beleid dat politiek tot stand is gekomen. Volgens Berg (2008) komt dit voort uit het in dit hoofdstuk al eerder geconstateerde fundamentele kenmerk van overheidstaken, namelijk dat ze omstreden zijn. De overheid moet omgaan met verschillende mens- en wereldbeelden waardoor iedere dienst continu ter discussie staat.

De opvatting 'kwaliteit is het voldoen aan een verwachting' is binnen het publieke domein lastig, omdat de publieke dienstverleners hun afnemers doorgaans minder goed lijken te kennen dan ondernemers hun klanten. Motivaction heeft in 2001 een onderzoek naar 'Burgerschapsstijlen' in opdracht van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie gepubliceerd.

Motivaction onderscheidt in het onderzoek vier burgerschapstijlen die variëren van inactieve buitenstaanders tot een maatschappijkritische en verantwoordelijke

burgers. Het bureau constateert dat de ene groep veel lastiger te bereiken, kritischer en minder actief is dan de andere. De informatiebehoefte verschilt ook per groep. Buitenstaanders stellen zich veel meer op als consument en hebben behoefte aan pragmatische informatie, terwijl verantwoordelijke burgers meer behoefte hebben aan achtergrondinformatie.

Vanuit de overheid erkent men dat de toename van kwaliteitseisen van afnemers, bij het verdwijnen van de massaconsument, om aandacht vraagt. Ook is het duidelijk dat de omgeving steeds turbulenter is. Het begrip 'lean and mean'-organisaties die zich voortdurend kunnen aanpassen aan de omgeving, staat echter nog ver van de praktijk, volgens Bakker (2005). De professionals die het werk uit moeten voeren, de 'street-level bureaucraten' hebben nog te weinig beslissingsvrijheid zoals van der Lans beeldend schetst (2005).

#### *Kwaliteit als afweging tussen prijs en prestatie*

Het uitgangspunt dat aan elk publiek product of dienst een prijskaartje hangt 'kwaliteit is prijs/prestatieverhouding', wordt – logischerwijs – vooral door economen onderstreept.

Kwaliteit staat altijd in relatie tot prijs. Als het gaat om overheidsuitgaven, dan dienen de maatschappelijke kosten en baten tegen elkaar te worden afgewogen. Maatschappelijke kosten en baten zijn breder dan kosten en baten van een onderneming. Een onderneming zal alleen kijken naar de kosten en baten voor het eigen bedrijf, terwijl de overheid ook kijkt naar schade aan en voordelen voor de samenleving, 'externe effecten', op korte en lange termijn (Wolfson, 1988; Nentjes, e.a., 1989). Als voorbeeld geven Nentjes e.a. het onderwijs: de particuliere kosten zijn de studiekosten en gederfde inkomsten tijdens de studie, de baten betreffen het hogere inkomen dat door de studie kan worden verworven in de toekomst. Breder gekeken zijn er ook baten voor het nationaal inkomen. De inzet van een opgeleid persoon zullen ten goede komen aan de inkomsten van de werkgever.

Als het gaat om de zorg dan speelt er andere problematiek. Als de kosten van de zorg nul zouden zijn, dan zou de vraag oneindig groot zijn. De kwaliteit kan dus niet los worden gezien van de kosten.

Niet iedereen gelooft in kosten/batenafwegingen. Maatschappelijke kostenbatenanalyses zijn voor projecten misschien een goed hulpmiddel, maar voor publieke organisaties is dit een ander verhaal, volgens Moore (1995). De laatste dienen steeds actief op zoek te gaan naar de publieke toegevoegde waarde die zij kunnen leveren.

In elk geval vinden er continu, bijvoorbeeld bij elke politieke wisseling van de wacht van de nationale, provinciale of lokale overheid weer nieuwe afwegingen van de gewenste prijs/prestatieverhouding van publieke dienstverlening plaats.

### 6.2.3. Het perspectief van externe toezichthouders

De WRR (2004) stelt dat de organisatie van het toezicht en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd in de publieke dienstverlening complex is. Er worden door publieke dienstverleners op uiteenlopende wijze verantwoording afgelegd aan externe toezichthouders, professionele organisaties, en bovengeschatte organen.

Anderzijds zijn er de afnemers en belangenorganisaties hiervan.

Een definitie van toezicht is in dit kader de volgende: “Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Ambtelijke commissie Toezicht I, 2000, p.20). Volgens deze definitie is toezicht controle op kwaliteit, waarbij de kwaliteitsopvatting ‘het voldoen aan eisen’ gehanteerd lijkt te worden.

De externe toezichthoudende organen zijn van oudsher belast met het bewaken en handhaven van kwaliteit (in bovengenoemde opvatting) namens de overheid. Reeds in de negentiende eeuw, nog voor de leerplicht was ingesteld, waren de eerste onderwijsinspecteurs actief. De rol van de toezichthouder kan zowel controlerend, regulerend en/of bewakend zijn. Het controleren heeft volgens van Delden en Veraart (2001) betrekking op het nagaan of de regels worden nagekomen en of er fouten worden gemaakt (bijvoorbeeld de Rekenkamer). Vanuit een regulerende rol kan een toezichthouder interveniëren in het onderlinge verkeer tussen partijen in een sector (Opta in de Telecomsector). Een bewakende rol is meer op de achtergrond. De toezichthouder grijpt in op het moment dat de markt hier niet toe in staat is (De Nederlandse Bank bij de benoeming van topfunctionarissen).

Naast toezicht is er ook aandacht voor verslaglegging en verantwoording door publieke dienstverleners. In het verleden waren er de ‘zuilen’ waar verantwoording aan werd afgelegd (Van Holthoorn, 1985). Nederland was verdeeld in klassen en geloofsgroepen.

Er is heden ten dage geen vastomlijnde groep aan wie verantwoording wordt afgelegd. De opkomst van New Public management ging gepaard met toezicht op afstand en het gebruik van informatievoorziening en instrumenten als prestatie meting hiervoor (zie ook Grit, 2000).

In toezicht, inspectie en handhaving en evaluatie wordt een waarborg gezien voor een doelmatige en doeltreffende overheid. Anno 2007 worden er al meer vraagtekens bij gesteld. Toch hield in 2005 het equivalent van meer dan tienduizend fulltimers zich met toezicht en handhaving bezig in Nederland (Leeuw, 2007). De publieke opinie spreekt dan ook van ‘kwaliteitsmaoïsme en intensieve toezichthouderschap’ (Chavannes in NRC Handelsblad, 2007).

Deze ‘intensieve toezichthouderschap’ kent naar verluidt zijn oorsprong gelijk met de marktwerking en afslanking van de overheid in de jaren zeventig. Het is een middel om grip te houden op uitvoerders op afstand van de overheid. Intensivering van toezicht is vaak een reactie op rampen of incidenten.

Er zijn een aantal ontwikkelingen in het toezicht volgens Leeuw (2007). Er is een, door het kabinet Balkenende IV geëxpliciteerd, voornemen van de overheid een toenemende kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol te spelen. Dit is in lijn met het vormen van horizontaal toezicht, dat dichtbij de organisatie staat. Te denken valt hierbij aan raden van toezicht, cliëntenraden, kwaliteitssystemen en inbreng van burgers. Over de rol van dit type toezicht is discussie. Ook is er een tendens die roept tot transparantie van de resultaten van de toezichthouders. Dit zou een belangrijke rol spelen in het 'empoweren' van de consument. Transparantie kan echter ook leiden tot vertekening van informatie.

Hoe dit vorm zou moeten krijgen is minder helder. Gezien vanuit het standpunt van een hybride organisatie uit zich dit vooral in een stapeling van toezicht door accountants, visitatiecommissies, consument, publieke opinie, ombudsman, aansprakelijkheid. Onderzoek in het onderwijs laat vooral bureaucratisering en strategisch gedrag van scholen als effect van toezicht zien.

Toezicht houden is niet altijd makkelijk. Fukuyama schrijft in 'Het bouwen van een staat' (2005) dat de intensiteit van de transacties en het specifieke karakter van de dienst factoren zijn die invloed hebben op de mogelijkheden om goed toezicht uit te oefenen. De mogelijkheden om kwaliteit van prestaties te beoordelen bij minder specifieke diensten is lastig. Als de intensiteit van transacties met afnemers daarbij hoog is heeft beoordeling door burgers een hogere toegevoegde waarde volgens Fukuyama. Belangenorganisaties van burgers zijn echter ook niet altijd representatief of voldoende georganiseerd om deze rol goed te kunnen vervullen. Bij meer specifieke diensten met een lagere intensiteit van transacties is toezicht meer geëigend, is zijn stelling.

#### *Kwaliteit als 'het voldoen aan meetbare eisen' in dienst van transparantie?*

De klassieke opvatting kwaliteit is *het voldoen aan eisen* kent ook binnen het publieke domein vele medestanders. Dit komt tot uiting in bij overheid en toezichthouders wijd verbreide praktijken van benchmarking en andere vormen van kwaliteitsmeting.

De Groot e.a. (2004) stellen dat bij het ontbreken van marktwerking benchmarking of bedrijfsvergelijking mogelijke middelen zijn om prestaties in de publieke sector te vergelijken. Omdat absolute standaards moeilijk te vinden zijn, ligt onderlinge vergelijking van instellingen voor de hand. Benchmarkonderzoeken dragen bijvoorbeeld bij aan vergroting van transparantie binnen de gezondheidszorg. De kracht van benchmarkonderzoek zit in de herhaling. Geslaagde benchmarktrajecten zullen wel aan verschillende voorwaarden van zorgvuldigheid moeten voldoen, volgens deze auteurs.

Ook toezichthouders maken regelmatig gebruik van indicatoren om de prestaties en kwaliteit van publieke organisaties te meten, zoals de onderwijsinspectie met de

kwaliteitskaarten in het onderwijs en de discussie in 2007 over de '1040 uren-norm' laat zien<sup>20</sup>.

De uitkomsten van benchmarkonderzoeken roepen vaak discussies op, en dat is positief te noemen. In de vorige paragraaf, en in vele boeken over statistiek, is reeds ingegaan op de complexiteit van (benchmark)onderzoek en het opstellen en analyseren van enquêtes. Het is lastig vragen te stellen die het antwoord van de respondent niet beïnvloeden.

Frissen (2007) illustreert, in lijn met de WRR, beeldend dat de overheid hier in haar eigen staart bijt. Benchmarking heeft het gevaar in zich alles langs de lat van een norm te leggen. Zeker als dit door de overheid wordt gebruikt om te sturen, is het discutabel. Dit kan leiden tot dictatuur van de middelmaat, zoals beschreven in Bewijzen van goede dienstverlening (WRR, 2004).

Het hier achterliggende beeld van kwaliteit als het voldoen aan meetbare eisen noemt Noordegraaf (2002) ook wel het 'technisch paradigma'. Deze benadering wordt in relatie gebracht met New Public Management, dat zich zou laten leiden door het gebruik van facts and figures.

Voor toezichthouders is het verleidelijk om prestatie-indicatoren tot doelen te verheffen. Met behulp van sturing op deze doelen kan de toekomst worden beïnvloed. Net als bij ondernemingen is ook binnen het publieke domein het richting geven aan deze processen en het beoordelen van de daadwerkelijke verbetering niet eenvoudig.

Indien er een duidelijke strategie is, dan nog is het lastig - in een turbulente omgeving - hier goede normstellingen aan te verbinden. Een voorbeeld van het hanteren van normstellingen wordt door een publieke dienstverlener als de NS gegeven: het aantal treinen dat 'op tijd' rijdt bij de NS is genormeerd in termen van een percentage. Deze normstelling is helder. De vraag is echter wat dit zegt over de dienstverlening van de NS en de beleving 'perceptie' hiervan door treinreizigers.

Interessant is dat ook Osborne en Gaebler (1992) een aantal valkuilen van prestatiemeting aangeven en wijzen op het belang van de keuze van de juiste performance-indicatoren en de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Uit de literatuur komt naar voren dat het uitermate lastig is om door het hanteren van benchmarkinstrumenten grip te krijgen op complexe organisaties. Het is bovendien de vraag waar prestatie-indicatoren in complexe organisaties nu echt inzicht in geven. Het gevaar is aanwezig dat de energie van organisaties zich gaat richten op het bereiken van resultaten op deze indicatoren, hetgeen snel doelverschuivingen veroorzaakt.

---

<sup>20</sup> Staatssecretaris van OCW Van Bijsterveld legt in 2007 als minimum 1040 lesuren aan leerlingen in het voortgezet onderwijs op. Dit stuit op landelijke protesten (zie ook *Boete voor scholen met te weinig lesuren*, 19 okt 2007, ANP, sectie Binnenland).

Het effect van benchmarkonderzoeken over ziekenhuizen en onderwijsinstellingen door de landelijke bladen en door toezichthoudende organen is hier een voorbeeld van. Een ziekenhuis dat slecht scoort in een vergelijkend onderzoek door landelijke bladen lijkt een probleem te hebben. Het is daarnaast de vraag of het onderzoek recht doet aan de complexiteit van de organisatie, of de verschillen significant zijn en of het aantal respondenten representatief is.

### **Grip krijgen door certificatie en accreditatie?**

De opvatting dat kwaliteit *het voorkomen van fouten* is, is diepgeworteld. Het doel van certificatie hangt hiermee samen. Certificatie wordt veel toegepast van als sturingsmiddel voor de overheid.

Dit is echter niet eenvoudig, zo concludeert Evers (2004). Evers stelt naar aanleiding van zijn promotieonderzoek dat het verschijnsel certificatie een belangrijke plaats verworven in het wetgevingsbeleid. Dit plaatst hij in het kader van het zoeken naar geschikte alternatieven voor wet- en regelgeving. Certificatie is volgens Evers een instrument waarmee de overheid meer algemene normen in plaats van gedetailleerde voorschriften kan stellen. Daarnaast kan zij haar eigen toezicht- en handhavinginspanningen verminderen en branchepartijen meer verantwoordelijkheid geven bij het beschermen van publiek belang, bijvoorbeeld in het kader van veiligheid of milieu. Hij wijst erop dat de overheid dan ook meer verantwoordelijkheid zal moeten dragen voor certificatie. Zij zal bijvoorbeeld haar grip op de certificatiestructuur moeten versterken.

Als voorbeelden van manieren waarop de grip kan worden versterkt noemt hij onder andere het nadrukkelijk als belanghebbende deelnemen aan commissies die normatieve documenten vaststellen en beheren. Als probleem wordt gesignaleerd dat certificatie-instellingen soms teveel tegemoet komen aan de wensen van hun klanten (Evers, 2004; Min EZ, 2004)<sup>21</sup>.

Er wordt hier vooral gedomd op de problematiek van certificatie van private instellingen. Er zijn overigens voor bepaalde publieke deelsectoren wel brede, integrale kwaliteit kaders ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is het accreditatiekader in het Hoger Onderwijs, een van de weinige integrale kaders die verplicht wordt gesteld aan publieke dienstverleners. Dit kader wordt bewaakt door het Nederlands Vlaams Accreditatie Orgaan. Als onderdeel komt de plan-do-check-act cyclus hier ook terug. De door Evers geschetste problematiek speelt net zo goed bij het accreditatiekader in het Hoger Onderwijs (Kwikkers e.a., 2003).

---

<sup>21</sup> Accreditatie is ‘het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat aan bepaalde maatstaven is voldaan’. Certificatie is ‘het geheel aan activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, betrouwbare en deskundige instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object voldoet aan vooraf gestelde eisen’ (Min EZ, 2004, p.6).

Eenzijds wil de overheid, mede onder druk van internationalisering van het onderwijsstelsel, grip krijgen op bijvoorbeeld de kwaliteit van het hoger onderwijs. Aan de andere kant brengt dit ook bureaucratie en kosten met zich mee en is het lastig om de juiste grip hierop te krijgen.

Hierbij speelt ook dat de motivatie van de te certificeren opleiding niet goed te toetsen is. Het is immers van buitenaf opgelegde kwaliteit. Nadat een certificatie of accreditatie eenmaal achter de rug is, kunnen organisaties als zij dat willen weer de teugels laten vieren.

### 6.2.4. De perceptie van professionals: kwaliteit als professionaliteit

Publieke sectoren waar beroepsverenigingen en professie een grote rol spelen zien kwaliteit van dienstverlening ook wel als *professionaliteit*. Op basis van op kennis gebaseerde afwegingen nemen artsen beslissingen. De kwaliteit van het onderwijs staat of valt bij de professionaliteit van docenten. Adviseurs worden beoordeeld op hun professionaliteit. Een aantal medisch beroepsverenigingen, zoals die van medisch specialisten, hebben naast eigen opleidingen ook eigen visitatieregelingen. Deskundigen brengen de waardering voor professionaliteit ook wel in verband met de doelstelling dat de overheid betrouwbaar moet zijn.

Walburg (1999) geeft in het verlengde hiervan aan dat de kijk op kwaliteit in de gezondheidszorg wezenlijk anders is dan in de private sector.

Hij stelt dat de tevredenheid van de patiënt natuurlijk belangrijk is, maar dat het nog belangrijker is dat het geneeskundig proces goed verloopt. Essentieel is dat de patiënt op grond van de juiste criteria de juiste diagnostiek en behandeling ondergaat, en geholpen wordt op grond van recente bevindingen. En dat zijn nu juist zaken die voor de patiënt moeilijk te beoordelen zijn.

Sinds het bestaan van professionele beroepsgroepen, zoals die van medisch specialisten en verpleegkundigen, hebben deze zich intensief beziggehouden met de kwaliteitsontwikkeling van hun vakgebied. De belangrijkste instrumenten daarbij zijn volgens Walburg:

- opleiding, registratie en herregistratie die moet garanderen dat elke professional zijn vak bijhoudt;
- wetenschappelijke verenigingen die opleidingseisen formuleren, zorg dragen voor postdoctorale (-master) educatie, richtlijnen van zorg ontwikkelen en taak- en functieomschrijvingen maken, nemen de verantwoordelijkheid voor de technisch-inhoudelijke beroepsontwikkeling;
- intercollegiale toetsing als educatief proces waarbij beroepsgroepen elkaars beroepsuitoefening, op basis van expliciete criteria en uitgaande van vrijwilligheid, toetsen
- medisch tuchtrecht, dat toegepast wordt indien een beroepsuitoefenaar een zeer onzorgvuldige procedure heeft gevolgd.



De naleving van branchenormen is mede afhankelijk van de mate waarin branche-vertegenwoordigers binding met hun branche hebben. En die is lang niet in elke branche sterk.

Een relatie tussen kwaliteit en professionaliteit is tevens gelegd door Noordegraaf (2002). De basis hiervoor vormen de in het vorige hoofdstuk aangehaalde Management Settings in de Publieke Sector (Noordegraaf, 2004). Bij de expertsetting gaat het om organisaties waar experts een belangrijke rol spelen en de bestuurbaarheid minder groot is, bijvoorbeeld om ziekenhuizen. In een expertsetting heeft het maken van betrouwbare afwegingen door deskundigen een rol en heeft kwaliteit dus alles te maken met professionaliteit. "In deze context zullen betrouwbare en voor de omgang met expertise geëigende systemen gestalte moeten krijgen, waardoor waarderingsvragen beantwoord worden." (Noordegraaf, 2002, p. 82).

Beschrijvingen van de professionele bureaucratie door Mintzberg (1979) laten zien dat professionele organisaties dicht bij bureaucratieën staan. Professionals innoveren wel, maar de innovaties vinden vooral plaats op het expertgebied. Professionals worden gezien als een moeilijk hanteerbare factor voor het management van organisaties.

Aan de andere kant betoogt Lipsky (1980) dat onderzoek naar beleidsuitvoering zich niet op de top van de hiërarchie moet richten, maar juist op de uitvoerders aan de basis (de street-level bureaucrats) zoals uitvoerders van overheidsbeleid die veel directe contacten hebben met burgers. Zij moeten voldoen aan tegenstrijdige eisen: ze moeten de (soms overvloedige of tegenstrijdige) regels van hun organisatie uitvoeren, tegen zo min mogelijk kosten en op een empathische manier omgaan met burgers die van hun diensten gebruikmaken. De opvattingen van Lipsky worden in Nederland onder andere gesteund door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, in het advies 'Aansprekend burgerschap' (2000). Deze raad adviseert hierbij meer ruimte te bieden voor individuele en groepsverschillen. Ook vindt zij het nodig in de toezicht- en verantwoordingstructuur meer ruimte te geven aan medewerkers en burgers, onder meer door deze structuur integraal onderdeel te maken van de desbetreffende organisatie.

### **6.2.5. De perceptie van publieke dienstverleners**

*Publieke dienstverleners in de ban van 'Meten is weten'*

Ook op het niveau van publieke dienstverleners leeft de opvatting 'meten is weten'. Ondanks genoemde spanningsvelden is men ook bij publieke organisaties naarstig op zoek naar verbetering van kwaliteit. Naar het gebruik van kwaliteitsinstrumenten bij publieke organisaties is onderzoek gedaan door het IVA onder ruim tachtig organisaties met cliëntencontacten onder particuliere afnemers (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001).

Daaruit kwam naar voren dat deze organisaties het belang van het vastleggen van doelstellingen en samenhangend beleid onderkennen. Informatie wordt met name

verzameld door middel van klanttevredenheidsonderzoeken en benchmarking. Daarnaast is er bij de meeste organisaties een klachtenprocedure aanwezig. Als het gaat om kwaliteitsformulering is de Balanced Score Card een populair instrument, maar ook werken deze organisaties met kwaliteitshandvesten. Voor het uitvoeren van kwaliteitsbeleid is het INK model zeer populair.

Als systemen die de output van organisaties meten worden met name benchmarking, klanttevredenheidsmetingen en klachtsystemen gebruikt. Ook zijn er specifieke kwaliteitssystemen per sector, of beroepsvereniging, zoals in de zorg (NVKZ, 1999). Uit onderzoek van het IVA komt verder naar voren dat een minderheid van de onderzochte overheidsinstellingen certificatie toepast of wil gaan toepassen. Er is wel sprake van een toename.

Dit laatste wijst op een zekere vrijblijvendheid in het gebruik van kwaliteitsinstrumenten. Minder vrijblijvende systemen als (ISO) certificering passen publieke organisaties weinig toe.

Recent voorbeeld betreft het hanteren van prestatie-indicatoren in de gezondheidszorg. Walburg, hoogleraar Kwaliteit van zorg, pleit in het boek *Uitkomstenmanagement in de gezondheidszorg* (2003) voor het toepassen van prestatie management in deze sector. Walburg maakt aannemelijk dat uitkomstenmanagement ideaal zou kunnen werken. Er komt ook uit naar voren dat het gedegen invoeren hiervan in de zorg bijzonder veel inspanningen vergt van vrijwel de gehele zorgorganisatie. Het is nog maar de vraag of er veel organisaties zijn die de gevraagde inspanningen in de dynamiek van alledag op kunnen brengen.

### *Kwaliteitsborging bij publieke dienstverleners een weg vol obstakels*

De plan-do-check-act cyclus van Deming heeft ook bij publieke organisaties een groot draagvlak. Dit is deels in lijn met de hang naar procedures en regels die samenhangt met de eerder genoemde bureaucratie bij de overheid. Anderzijds werkt de bureaucratie juist belemmerend in het procesgericht werken. Dit ontaardt daarmee regelmatig in een overvloed aan controles en formulieren. Het is lastig een goed werkend kwaliteitssysteem te maken. Een van de gevaren is 'papieren tijgers' te maken. Korsten en Soeters schetsten het verschil tussen slecht en goed kwaliteitsmanagement. Slecht kwaliteitsmanagement is alleen een papieren werkelijkheid voor managers en controllers. Goed kwaliteitsmanagement staat voor een levend geheel van activiteiten waar allen - professionals én cliënten - via een proces van collectieve ambitieontwikkeling gemotiveerd bij betrokken zijn (Korsten en Soeters, 1999).

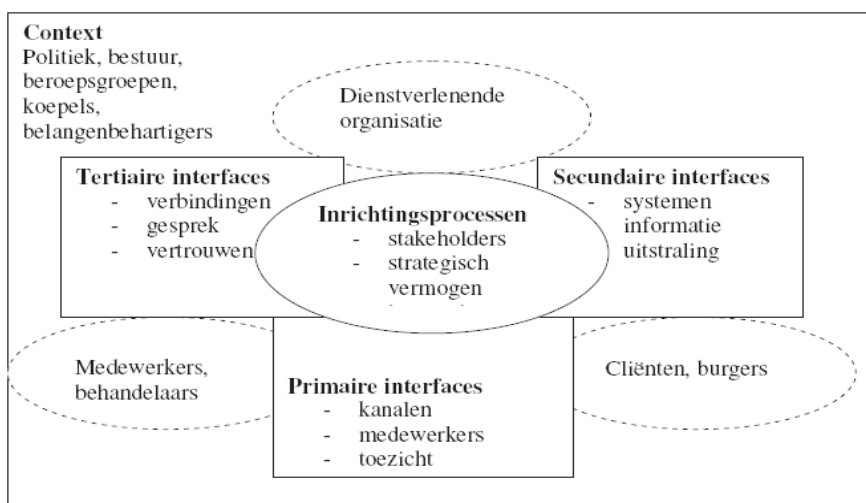
De overheid stelt aan publieke dienstverleners doorgaans weinig verplichtingen op het punt van borging, waar deze wel veelvuldig door de markt en de overheid worden gesteld aan ondernemingen.

### *Weinig zicht op kwaliteit als verwachtingen van de klant*

Publieke organisaties spelen niet altijd in op de waarden van de afnemers, en de aanbodgerichtheid is vaak diep verankerd in de organisaties. Ten eerste moet hier de ruimte voor zijn. Daarnaast vraagt het ook een inspanning van de organisaties om zich te verdiepen in de afnemers en hun waarden en zich hier vervolgens ook op te richten.

Marktwerking kan hiervoor een stimulans zijn, maar in zijn algemeenheid kan meer vraaggestuurd werken dit ook bewerkstelligen (zie ook Maatschappelijke marketing van overheidsbeleid van Buurma, 2000). Een voorbeeld van het effect van marktwerking op het inspelen op waarden vinden we in het lager en middelbaar onderwijs. Een ouder kan voor zijn kind kiezen uit tweetalig onderwijs, onderwijs op basis van verschillende levensovertuigingen en onderwijsmethodieken. Een dergelijke differentiatie is niet in alle sectoren evenveel aanwezig.

Noordegraaf (2007) brengt in een publicatie voor de Nationale Ombudsman het 'Behoorlijk Organiseren Model' naar voren (zie onderstaande figuur).



figuur 6.1. Behoorlijk Organiseren Model; Noordegraaf (2007)

Uitgangspunt hierin is dat publieke dienstverlening de uitkomst van interacties tussen cliënten/burgers, medewerkers/behandelaars en dienstverlenende organisaties is. Hij onderscheidt daarbij een primaire interface tussen medewerkers en cliënten. Daarnaast onderscheidt hij de secundaire interface. Daarbij doelt hij op die tussen cliënten en de dienstverlenende organisatie, waarbij bijvoorbeeld systemen en uitstraling een rol spelen. Tenslotte onderscheidt hij de tertiaire interface, tussen de medewerkers en de dienstverlenende organisatie, waarbij zaken als vertrouwen en sfeer een rol spelen.

Het type dienstverlening bepaalt hoe de dienstverleningsdriehoek eruit ziet en hoe de interacties en contacten tussen organisatie, medewerkers en cliënten verlopen. Het model brengt Noordegraaf in verband met de organisatietypen massadienstverlening, professionele dienstverlening en selectiebureaucratie (zie ook Gastelaars). Bij elk van de typen zijn er specifieke fricties te onderkennen. Als fricties van massadienstverlening noemt hij bijvoorbeeld 'gevoelens van afstand' en 'anonieme formats'.

Hij refereert hierbij aan de 'media richness theorie' van Daft en Lengel (1986). Volgens deze theorie moeten media (interfaces) rijker zijn naarmate een situatie complexer en/of ambiguer is. Rijkere primaire en secundaire interfaces maken contacten 'menschelijker'.

Casusanalyses bij de Belastingdienst, UWV en de IND leren dat onzekerheden en irritaties onder cliënten contacten met dienstverleners belasten. Er ontstaan voortdurend afwijkingen die lastig te normaliseren zijn. De onderzochte organisaties zijn bezig met verbetering. Er wordt veel geïnvesteerd in primaire interfaces zoals stroomlijning en centralisatie van de organisatie zoals het oprichten van call centra en front offices. Acties zijn stroomlijning van informatievoorziening, afhandeling van klachten met behulp van strakke formats en stroomschema's. Hij stelt naar aanleiding van deze casestudies dat organisaties met man en macht hun eigen leefwerelden proberen aan te pakken om aan de veranderende leefwereld van de burger tegemoet te komen. Die aanpakken kenmerken zich door normalisering, procedures, en structuren. Ze hebben echter niet altijd het gewenste effect.

#### *Aan verwachtingen van vele partijen willen voldoen*

Het denken in termen van kwaliteit is draagvlak wordt door publieke organisaties volledig herkend. Het veld van stakeholders (om bij dit containerbegrip te blijven) en de aard van de relaties hiermee ziet er echter doorgaans anders uit dan bij ondernemingen. Onderstaand komen enkele in de literatuur genoemde verschillen naar voren.

Uit Van Duijvenboden en Lips (2001) komt naar voren dat managers van private organisaties zich vaak op concurrentieoverwegingen beroepen. Zij stellen dat aandeelhouders van deze organisaties in zijn algemeenheid wat meer op een afstand staan dan de overheid. Deze laten zich ook regelmatig horen, gezien de perikelen bij fusies en overnames. Volgens Van Duivenboden en Lips is het afleggen van verantwoording naar de maatschappij en de politiek voor managers van publieke organisatie vaak veel concreter. De 'permanente spagaat' van publieke organisaties tussen belangen van afnemer en overheid doelt hier ook op. De motivatie om zich te verdiepen in klanten is anders: deze zou bij publieke organisaties op maatschappelijke betrokkenheid, en bij private organisatie op concurrentieoverwegingen berusten. In de oriëntatie naar stakeholders worden volgens hen, bewust of onbewust, keuzes gemaakt.

Stakeholders of belanghebbenden kunnen actief 'gemanaged' worden door publieke organisaties. Reeds in 1969 onderscheidde Arnstein een 'ladder of public invol-

vement'. Hierbij maakt hij onderscheid tussen aan de ene kant citizens die niet participeren en 'worden gemanipuleerd'. Aan de andere kant ziet hij er citizens die 'in control' zijn en participeren in het besluitvormingsproces van organisaties. Buurma (2000) spreekt onder de noemer van 'maatschappelijke marketingruil' van ruilprocessen die zowel voor burgers als de overheid een bijdrage leveren aan hun doelstellingen. Een voorbeeld is dat wijkbewoners afval aanbieden volgens de regels en dat de gemeente afvalbakken levert en regelmatig leegt. Zo wordt de doelstelling van hygiëne, en beheersing van de verwerkingskosten van huisvuil bereikt. In de praktijk passen publieke organisaties deze gedachte niet altijd toe.

De conclusie dat draagvlak van belanghebbenden, anders dan de afnemers, een grotere rol speelt bij publieke dienstverleners dan bij ondernemingen lijkt op het eerste gezicht voor de hand te liggen. Er worden immers publieke middelen besteed en men verwacht een transparante en betrouwbare publieke dienstverlening hiervoor terug te krijgen. Bovendien maakt het feit dat tussenpersonen, zoals verzekeraars in de zorg, een grote rol spelen bij sommige typen publieke dienstverleners het veld van belanghebbenden complex.

Deze conclusie is echter te eenvoudig. Dat andere belanghebbenden dan de afnemer ook bij ondernemingen een grote rol kunnen spelen blijkt uit de recente publiciteit rond overnames van bankinstellingen, bijvoorbeeld ABN Amro. Aandeelhouders maar ook andere belanghebbenden worden steeds mondiger en hebben de media en internet als spreekbuis.

Ook Ruigrok en van Tulder (1995) laten zien dat de relatie van ondernemingen met partijen in hun omgeving ook allerm minst eenvoudig is te noemen. In essentie blijft een onderneming altijd een grote mate van onafhankelijkheid bezitten ten opzichte van haar omgeving. De nadruk lijkt bij ondernemingen te liggen op macht en onderhandeling met partijen als financiers, toeleveranciers en distributeurs. Waar de macht ligt, verschilt per (type) onderneming. Bij publieke organisaties speelt waardering door de maatschappelijke omgeving, de overheid en toezichthouders een relatief grote rol, volgens de literatuur.

Een relatie tussen kwaliteit en draagvlak bij publieke organisaties legt Noordegraaf (2002). Basis hiervoor vormen de eerder aangehaalde Management Settings in de Publieke Sector. Volgens hem is draagvlak belangrijk voor kwaliteit in de 'ideologische setting' en in de 'gepolitiseerde setting'. In de 'ideologische setting' kan het gaan om een publieke organisatie in een gevoelige situatie waar ideologische overtuigingen een rol spelen. In de 'gepolitiseerde setting' gaat het om technisch complexe issues waar politieke strijd om is. In beide settings is het verkrijgen van extern draagvlak door publieke organisaties van groot belang en verweven met het begrip kwaliteit. Het gaat hierbij om het bereiken van een doel, tegen de achtergrond van tegengestelde politieke of financiële belangen.

*Kwaliteit als totaalsysteem populair*

De gedachte dat alle aspecten van een organisatie en haar management kwaliteit bepalen en derhalve kwaliteit het totaalsysteem is, is zeer populair bij publieke organisaties. Ook de grondleggers van de New Public Management gedachte Osborne en Gaebler (1992) refereren aan elementen uit Total Quality Management, hoewel zij daarbij stellen dat deze managementvisie gericht is op het bedrijfsleven.

Het eerder genoemde onderzoek van het IVA (Ministerie BZK, 2001) laat zien dat het INK model het meest populaire instrument is bij de door het IVA onderzochte publieke organisaties met directe klantcontacten.

Ook organisaties in de gezondheidszorg zien het INK model als het meest populaire model, maar er zijn ook andere integrale kwaliteitsmodellen voor specifieke zorgbranches (NVKZ, 1999).

Als nadeel van het INK model noemen organisaties de tijd die het kost om het in te voeren. Verder wordt het model niet voor elk type publieke organisatie als geschikt instrument gezien. Bij grotere organisaties is het makkelijker toepasbaar dan bij kleinere.

Volgens Hardjono e.a. (1993) is de weg die publieke organisaties afleggen bij het doorlopen van het INK model vaak een andere dan die van ondernemingen. Publieke organisaties zijn vaak overmatig georiënteerd op de 'waardering door de maatschappij' en minder gefocust op het bereiken van bepaalde doelen.

Op de manier van denken die ten grondslag ligt aan het INK model is commentaar vanuit het publieke domein. Hierbij staat 'het denken in stelsels van samenhang en gehelen' ter discussie. Begrenzungen in termen van het totale worden ook wel 'per definitie enkelvoudig' genoemd (Frissen, 2007). Het gevaar dat op de loer ligt is daarbij de dictatuur van de middelmaat. Publieke organisaties die denken in termen van bestaande kaders voor het totale kunnen hiermee het maken van keuzes uit de weg gaan. Het is de vraag of dit denken de complexiteit van organisaties recht doet en organisaties de nodige flexibiliteit en dynamiek verschaft. Ook komt de grote differentiatie tussen verschillende publieke organisaties hiermee minder goed tot zijn recht. Op deze differentiatie gaat de volgende paragraaf in.

### **6.3. Kwaliteitsdoel verschilt per type publieke dienstverlener**

Niet alleen de context van publieke dienstverleners, maar ook de sector is van belang voor het bepalen en realiseren van de kwaliteitsdoelstellingen. Bij het onderwijs is het verheffen van burgers en daardoor het bevorderen van deelname aan de maatschappij als motief voor overheidsfinanciering van belang. Bij de gezondheidszorg richt de overheid zich op het afdekken van risico's - via verzekeringen (o.a. SCP, 2006).

Onderstaande tabel geeft een eerste beeld van de dominante kwaliteitsdoelen bij de verschillende publieke dienstverleners. Ook worden de belangrijkste processen en de output van deze processen benoemd. Tenslotte komen de belangrijkste fricties

voor afnemers van de verschillende typen naar voren. Dit beeld vult het model van Gastelaars aan.

<i>Type Dienstverlener volgens Gastelaars (1997)</i>	<i>Kernwaarden volgens Gastelaars Daarvan afgeleid dominant kwaliteitsdoel</i>	<i>Focus processen/output</i>
Selectie bureaucratie	Kernwaarde: Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid  Doel: Beslissingen en procedures volgen	Processen: Regels naleven Output: Verdeling van middelen
Professionele dienst-Verlening	Kernwaarde: Professionele kwaliteit  Doel: Professionele kwaliteit	Processen: Kennis toepassen Output: Verandering bij klant
Massa dienst-verlening	Kernwaarde: Effectiviteit en efficiency en/of omzet en rendement  Doel: Voorkomen van klachten	Processen: Voorkomen van fouten Output: Productie(normen)
Vrijwillige vereniging	Kernwaarde: Vrijwillige betrokkenheid  Doel: Instandhouding betrokkenheid	Processen: spelregels Output: Mobilisatie Vrijwilliger
Individuele dienst-Verlening	Kernwaarde: Zelfbeschikking van de klant, wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid  Doel: Voldoende ruimte voor de klant	Processen: Coproductie Output: Tevreden klant
Zorg arrangement	Kernwaarde: Continuïteit van zorg (7 x 24 uur)  Doel: Voorkomen van missers in de zorg	Processen: Continuïteit en informatie overdracht Output: Zorg

Tabel 6.1.: Type dienstverlener, kernwaarden en focus processen/output

Ieder type publieke dienstverlener kent zijn eigen dominante kwaliteitsbenadering. Daarmee worden meteen de spanningsvelden bepaald.

### *Betrouwbaarheid of klantervaring?*

De selectiebureaucratie treffen we vooral aan in sectoren die sterk zijn verstatelijk of gejuridiseerd. Voorbeeld is de Immigratie en Naturalisatie Dienst. Dit type organisatie is in de kern een bureaucratie. Het kernproces draait dan ook rond het naleven van regels en procedures. Output van deze procedures is de verdeling van middelen. Bij de kwaliteitsdoelen staat voorop dat fouten hierbij voorkomen worden. Ook in de professionele dienstverlening speelt betrouwbaarheid een grote rol maar op een andere wijze. In dit type organisaties hebben hoogopgeleide professionals een belangrijke rol. Ziekenhuizen zijn hiervan een voorbeeld, maar ook de UWV. Het kernproces is hierbij het toepassen van abstracte kennis op een cliënt. Het op professionele wijze verrichten hiervan wordt gezien als kwaliteitsdoel, waarbij 'professioneel' staat voor deskundigheid en integriteit. Output van dit proces is het veranderen van de toestand van deze cliënt.

Innovatie in het vakgebied van de professional is er wel, maar bij de organisatie verloopt dit moeizamer. Professionals lijken zich ook minder aan formele gezagslijnen te storen, waardoor deze innovaties moeizaam tot stand komen.

### *Schijnrealiteit van cijfers?*

De massadienstverleners (bijvoorbeeld openbaar vervoer en post, de Belastingdienst) hebben industriële trekken. Beheersing van middelen is het kernproces en voor hen zijn kwaliteitsdoelen gelegen in het behalen van normen en het voorkomen van fouten. Het gevaar ligt erin dat dit type organisaties zichzelf hieronder verschuilt, terwijl andere zaken te weinig belicht worden en de afnemer te anoniem wordt. Een voorbeeld hiervan is de verregaande mate van standaardisering van de procedures van call centers.

De gegevens die daardoor worden gegenereerd zijn vaak een bron van discussie. Ook de media doen hier volop aan mee, er zijn dus vele tevredenheids- en best practice onderzoeken te vinden. Dit type organisaties werkt er wel aan om de tevredenheid van de afnemer te verbeteren, maar dit is een traag proces.

### *Het bereiken van welk hoger doel?*

Bij de *vrijwillige vereniging (sportclubs, welzijnsinstellingen)* gaat het om het motiveren en mobiliseren van afnemers. Deelname vindt plaats op grond van de waarden die de organisatie belichaamt of betekenisvolle sociale contacten waarmee deelname gepaard gaat. Dit betekent dat ervaring en verwachtingen van afnemers een grote rol spelen binnen deze organisaties. In ruil hiervoor leveren de vrijwilligers een bijdrage aan de organisatie. Het kernproces bestaat uit een aantal spelregels, die op informele wijze worden gehanteerd. Output is de mobilisatie van de vrijwilliger in het kader van het doel van de organisatie. Valkuil van dit type organisaties is het gebrek aan samenhang en het onderling niet eens kunnen worden over de koers van de organisatie.



*Welke ruimte heeft de afnemer?*

De individuele dienstverlener en het zorgarrangement hebben gemeen dat zij beide een grote betrokkenheid hebben bij de klant. Kernwaarden van individuele dienstverleners zijn wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid met de afnemer. Hier is sprake van een coproductie met de klant en het geven van voldoende ruimte aan de klant is doel. Klanten worden beschouwd als partners. In het zorgarrangement is er sprake van voldoen aan de verwachting van de maatschappij om zorgtaken over te nemen. Er is een langdurige relatie met de afnemer. Het kernproces draait om continuïteit en overdracht van informatie over de afnemer.

Terwijl bij de individuele dienstverlener de individualiteit van de afnemer erg dominant is en soms ten koste van betrouwbaarheid en professionaliteit gaat, is het bij het zorgarrangement juist omgekeerd. Er is een continue druk op de individualiteit van de afnemer, die ook niet altijd een vrijwillige afnemer is (bijvoorbeeld gedeteneerden).

#### **6.4. Kwaliteit in relatie tot de context: de invloed van politiek en markt**

Naast het type publieke dienstverleners is de context waarin de dienstverleners fungeren relevant. De vraag is welke invloed de context heeft op de perceptie van kwaliteit. Net als de vorige paragraaf is deze paragraaf een poging de invloedsfactoren op de betekenis van het begrip kwaliteit bij publieke dienstverleners in beeld te brengen.

*Gemengd bestel*

In de externe omgeving van de publieke dienstverleners zijn overheidsorganen zoals ministeries enerzijds en de afnemers anderzijds dominante spelers. Bij de overheid bepaalt de politiek de beleidsagenda. Publieke dienstverleners hebben zelden te maken met een stabiele omgeving. De politiek is dynamisch, en de politieke richting hangt mede samen met de economische situatie en de gebeurtenissen van het moment. De politieke omgeving is een wereld van belangengroepen, partijen, adviesorganen, massamedia en opinieleiders. Publieke dienstverleners hebben tevens te maken met externe organen met een controlerende en toezichhoudende taak. Dat publieke dienstverleners ook te maken hebben met meerdere rollen van afnemers draagt bij aan de complexiteit van de omgeving. In het vorige hoofdstuk is Mintzberg (1996) aangehaald, die aangeeft dat overheidsinstellingen op vier manieren in relatie kunnen staan tot de inwoners. Inwoners kunnen de pet op hebben van customer, cliënt, citizen of subject. Deze begrippen kunnen in het Nederlands omschreven als klant, cliënt, burger en onderdaan.

De aanleiding om publieke diensten te 'gebruiken' varieert ook, van een behoefte naar een gedwongen situatie. Volgens Buurma (2000) kunnen motieven van burgers om 'te ruilen' met de overheid (of publieke dienstverleners) verschillen. Enerzijds kan een burger persoonlijke behoeften van belang vinden, anderzijds speelt

mee wat de burger politiek wenselijk vindt. Ook relevant is zijn of haar houding ten opzichte van regels en ten opzichte van de overheid in zijn algemeenheid. Tenslotte is de groep waar hij of zij in verkeert van invloed.

### *Kwaliteitsdoelen staan in relatie tot de context*

De context waarin publieke dienstverleners functioneren, verschilt van die van ondernemingen. In het vorige hoofdstuk is dan ook naar voren gekomen dat het krachtenveld en de setting waarin publieke dienstverleners verkeren sterk kunnen wisselen van complexiteit en mate van politisering. Noordegraaf (2002) onderscheidt de routinecontext, de expertcontext en de politieke context. In 2004 komt Noordegraaf met een model met vier settings dat hierop voortbouwt: de bedrijfssetting, expertsetting, ideologische setting en gepolitiseerde setting (zie ook het vorige hoofdstuk).

In de vorige paragrafen zijn de opvattingen over het begrip kwaliteit in het publieke domein naar voren gekomen. Interessant is of er raakvlakken zijn tussen de gevonden kwaliteitsopvattingen en de verschillende contexten.

De stelling van Noordegraaf (2002) is dat bij de contexten steeds een andere definitie en benadering van kwaliteit past. Hij koppelt de routinecontext aan effectiviteit. De expertcontext, waar complexe issues en professionele oordeelsvorming spelen, relateert hij aan betrouwbaarheid. De politieke context, waar issues gevoelig en omstreden zijn, koppelt hij aan legitimiteit.

Onderstaand staan de contexten van Noordegraaf in relatie met de in de literatuur aangetroffen kwaliteitsopvattingen binnen het publieke domein.

### *Politieke context richt de oriëntatie naar buiten*

Publieke dienstverleners vanuit de overheid zoals gemeenten of zelfstandige overheidsorganisaties zoals asielzoekerscentra, hebben vaak te maken met een politieke context. Maatschappelijke eisen ten aanzien van zaken als rechtmatigheid, integriteit en duurzaamheid komen sterk naar voren binnen deze context. De politieke context brengt vooral een extern gerichte kwaliteitsfocus met zich mee.

De opvatting 'kwaliteit is draagvlak' behelst een op partijen zoals de maatschappelijke omgeving en de overheid gerichte externe oriëntatie. Ook ondernemingen oriënteren zich op partijen in hun omgeving. Dit lijken zij echter op een andere manier te doen, waarbij macht en onderhandeling een grote rol speelt.

De wens om betrouwbaar te zijn is bij publieke dienstverleners sterk aanwezig en kan ook worden gezien als manier om draagvlak te verkrijgen.

### *Expertcontext richt de focus naar binnen*

Organisaties als ziekenhuizen functioneren veelal binnen een expertcontext. Het betreft met name organisaties met kenmerken van het type professionele dienstverlening. Bij hen komt de vooral intern gerichte opvatting 'kwaliteit is professionaliteit' naar voren. Het gaat hierbij om omgevingen waar gespecialiseerde kennis nodig is.

Van professionals wordt kwaliteit verwacht, die moeilijk grijpbaar is. Noordegraaf (2007) geeft aan dat, hoewel de kennissamenleving vraagt om professionals, er weinig duidelijke definities van het begrip zijn. Noch zijn er standaards of maten voor succes. Professionals binnen beroepsgroepen controleren elkaar met middelen als beroepscode, opleidingen, visitaties, en supervisie. Ze staan echter ook onder druk van consumenten, prestatie management en controle op de kosten.

*Routinecontext gaat zelden helemaal op*

Commerciële publieke dienstverleners met een winstoogmerk hebben doorgaans minder met politieke en expertcontexten te maken. Zij fungeren nog het meeste binnen een 'routinecontext'. Noordegraaf koppelt de 'routinecontext'<sup>22</sup> en de opvatting 'kwaliteit is effectiviteit' aan ondernemingen. Het woord 'effectief' staat ook wel voor 'doeltreffend' oftewel de mate waarin een doel bereikt wordt (zie ook Van den Boon en Geeraerts, 2005). De overheid stuurt commerciële publieke dienstverleners op de achtergrond door heffingen, prijsregulatie en andere regelgeving en subsidies. Commerciële organisaties in de sfeer van publieke dienstverlening zijn te vinden in de sectoren openbaar vervoer en milieudienstverlening. De opvatting 'kwaliteit is het voldoen aan eisen' is een belangrijk doel binnen deze organisaties. Echter ook hier weer spelen overtuigingen en maatschappelijke dialogen op de achtergrond een rol. Bij het reilen en zeilen van deze ondernemingen kijkt de burger over de schouder mee (zie ook Van Delden en Veraart, 2001). De kwestie rond topsalarissen bij publieke dienstverleners is hier een voorbeeld van. De 'routinecontext' gaat dus zelden helemaal op voor publieke dienstverleners.

*Conclusie kwaliteit in relatie tot context*

In het denken over kwaliteit, als middel om organisatiedoelen te bereiken, komen bij publieke dienstverleners verschillende opvattingen naar voren. De focus van ondernemingen ligt meer op output en resultaat en de kwaliteitsopvattingen 'kwaliteit is het voldoen aan eisen' en 'kwaliteit is (een positieve) ervaring van en voldoen aan de verwachting door de klant' passen hierbij.

De focus van overheidsinstellingen ligt met name op interne voorwaardenschepende aspecten, zoals kwaliteit van de interne bedrijfsvoering en processen. In sommige sectoren staat professionaliteit voorop. Naarmate de context politieker is, speelt het creëren van draagvlak bij de maatschappij en de politiek een grotere rol.

---

<sup>22</sup> Noordegraaf (2002) stelt in h.7 dat een generieke toepassing van het optimistische INK model bij publieke organisaties gerelativeerd moet worden. Dat geldt ook voor de kwaliteitsopvatting 'meten is weten'. De kwaliteitsopvatting 'meten is weten' past vooral binnen een routinecontext en is te koppelen aan het begrip 'kwaliteit is effectiviteit' volgens Noordegraaf. Deze conclusie kan worden gedeeld. De grote belangstelling voor het INK model geeft te denken: hierin kunnen we enerzijds een erkenning van het stakeholdersdenken zien, en een hang om zichzelf te willen meten. Het is de vraag of organisaties binnen het publieke domein, die complex zijn qua kwaliteitsfocus, in een eenduidig model te 'vangen' zijn.

Hybride organisaties hebben te maken met kwaliteitsdoelstellingen van de overheid en die van ondernemingen. Van Delden en Veraart (2001) geven aan dat voor dit type organisaties vaak meerdere regimes naast elkaar gelden. Als voorbeeld noemen zij de eerste, tweede en derde geldstroom bij universiteiten. Volgens hem vindt prestatiebeoordeling bij middelensturing door de overheid plaats op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Bij resultaatsturing gaat het er ook om of dit effectief gebeurt. Bij sturing door het marktmechanisme wordt door de markt gekeken naar de relatieve prijs / kwaliteit-verhouding.

### 6.5. De perceptie van afnemers van publieke dienstverlening

De relatie tussen publieke dienstverlener en afnemers is complex en meervoudig. Het begrip 'klant' van publieke dienstverleners wordt veel gebruikt. Dit begrip doet echter niet altijd recht aan de complexiteit. De kwaliteit wordt in principe op dezelfde wijze beoordeeld door afnemers, aan de hand van verwachtingen en ervaringen, maar het (keuze)proces dat de afnemers doorlopen is anders dan bij ondernemingen. Fricties (wrijvingen) voor de afnemers zijn afhankelijk van het type dienstverlener. Er zijn er duidelijke verschillen met de markt. Onderstaand een verkenning van het perspectief van de afnemers op kwaliteit van publieke dienstverlening. Een schets van ontwikkelingen gaat hieraan vooraf.

#### 6.5.1. Ontwikkelingen bij de consument

##### *Internationaal perspectief*

Onder andere Zuboff en Maxmin (2002) hebben ontwikkelingen van de consument in kaart gebracht. In het midden van de twintigste eeuw ontstaat er een consumenteneconomie. De nieuwe, beter opgeleide en meer individualistisch ingestelde consument zoekt, naast veiligheid en comfort, betekenis. Hij wil invloed hebben, zichzelf uitdrukken en participeren. Hiermee ontstaat een complexere, meer gedifferentieerde maatschappij dan voorheen. Ook is er sprake van hiermee gepaard gaande stress en eenzaamheid. Er is behoefte om tijd goed te besteden en stress door alles te gelijk te willen.

De hedendaagse consument aan het begin van deze eeuw is op zoek naar steun van bedrijven die verder gaat dan alleen producten en diensten. Hij informeert zichzelf beter en eist meer individuele en tijdsefficiënte behandeling door publieke dienstverleners, zoals ziekenhuizen en scholen. Zuboff en Maxmin spreken onder de noemer van 'support economy' over het aanreiken van waarde aan de klant, om deze te helpen bij zijn beslissingen te midden van de overvloed aan informatie. Het is volgens hen van belang dat organisaties relaties aangaan met hun afnemers. Daartegenover staan anderen die spreken over de 'infantiele consument', die van jongs af aan door de markt wordt geïndoctrineerd (Barber, 2007).

*Verzuiling en ontzuiling publieke dienstverlening*

Sinds 1830 groeit de Nederlandse economie gestaag. Dienstverlening en handel zijn in Nederland, meer dan in andere landen, de dominante sectoren geweest. In het proces van modernisering van industrie en export behoort Nederland tot de laatkomers in de westerse wereld (Van Holthoorn, 1985).

In Nederland hangt de ontwikkeling van de economie en de overheidssturing in de twintigste eeuw in sterke mate samen met de tweede wereldoorlog. Nog in de jaren veertig is Nederland een matig geïndustrialiseerd land.

De verzuiling heeft in Nederland een grote rol gespeeld. Onder verzuiling wordt ook wel het scheppen van eigen voorzieningen door levensbeschouwelijke groepen op sociaal, cultureel en politiek terrein verstaan, zoals dat zichtbaar werd bij de publieke omroepen, de kranten en in het verenigingsleven. Verzuiling heeft zich met name ontplooid in de periode tussen twee wereldoorlogen. Het wordt ook wel gezien als een reactie op de modernisering. Naast de zuilen van het geloof, met protestanten en rooms-katholieken als twee hoofdstromingen, is er de gelaagdheid in de klassenmaatschappij (elite, middenklasse en arbeidersklasse). In Nederland is de verzuiling geïnstitutionaliseerd. Na de tweede wereldoorlog is er geleidelijk aan sprake van toenemende ontzuiling; dit heeft zowel implicaties voor de publieke dienstverlening als de afnemers. Daarmee ontstaat er een grotere markt(-werking) van publieke dienstverleners voor afnemers. Er ontstaat meer welvaart bij de 'werkende klasse' en een algemene behoefte aan zelfontplooiing en zelfbewustzijn. Dit wordt ondersteund door een sterk groeiende collectieve sector, zodat met name de uitgaven aan onderwijs en sociale voorzieningen stijgen.

**6.5.2. De hedendaagse Nederlander vormt zijn eigen levenspad**

In Nederland zijn mensen zichzelf in toenemende mate gaan beleven als individuen die hun eigen levenspad vorm kunnen geven (Schnabel, 2004). De beleving van kwantitatief individualisme (iedereen krijgt de mogelijkheid om niet langer van anderen afhankelijk te zijn) is gewijzigd in een beleving van kwalitatief individualisme (vormgeving van het eigen levenspad). Uiteraard is hier sprake van een geleidelijke ontwikkeling per generatie die ook samenhangt met de verdwijning van de verzuilde patronen van groepsidentificatie, voorzieningengebruik en politieke groeperingen. In de moderne democratie lijken burgers vooral toeschouwers. Zij voelen zich minder medeverantwoordelijk voor het grotere geheel. Ook grijpen zij eerder naar rechtsmiddelen (zie ook SCP, 2002a).

De zorg wordt anno 2006 bijvoorbeeld door ouderen veelal beleefd als gunst, terwijl nieuwe generaties dit meer als een recht zien en veeleisender zijn. Maar leefstijlen en levenslopen worden steeds gedifferentieerder. Bij de veranderende demografische opbouw speelt vergrijzing een zeer belangrijke rol. Er komen veranderingen op de arbeidsmarkt. Gezinnen worden kleiner, mensen gaan steeds vaker als alleenstaand door het leven. Mensen krijgen minder kinderen.

Dienstverlening en klantgerichtheid worden als steeds belangrijker gezien. In de huidige maatschappij informeert men zichzelf steeds beter over publieke dienstverlening met behulp van internet. Het perspectief is steeds meer internationaal. Mede als gevolg hiervan ontwikkelen de ambities zich weer. Deze ontwikkelingen hangen samen met het karakter van de verzorgingsstaat.

Volgens het rapport *Waarden en normen* (WRR, 2003) is 'individualisering' een verzamelnaam. De waarden en normen van burgers werden in het verleden bepaald door de sociale verbanden waar men uit voortkwam, zoals de familie, de wijk en de kerk. Ook was er een sterke sociale controle rond deze verbanden. Tegenwoordig is er een grotere vrijheid voor individuen tot welke groep zij willen behoren en welke normen zij willen aanhangen. Mensen zijn veel beter opgeleid en massamedia informeren mensen ook beter. Er is minder gezag van autoriteiten.

De toename van de keuzevrijheid is slechts relatief. Mensen blijven sociale wezens en vertonen groepsgedrag. Er is niet altijd behoefte aan meer maatwerk. De moderne burger vertoont in hoge mate voorspelbaar gedrag. Hij kiest voor de kudde en wil niet al teveel keuzemogelijkheden (Duijvendak en Hurenkamp, 2004).

Het verschil zit hem er volgens de WRR in dat zij van groep kunnen wisselen als deze hen niet bevalt. Loyaliteit en vertrouwen worden minder gezien als vanzelfsprekende zaken, maar moeten worden verdiend. Relaties krijgen daardoor een meer instrumenteel karakter. Er is een zakelijke benadering, waarin begrippen als 'naastenliefde' of andere 'deugden' minder ruimte hebben. Vertrouwen wordt geschonken op basis van (te verwachten) gedrag van een ander en de goede reputatie van een instelling<sup>23</sup>.

### 6.5.3. Houding van burgers jegens publieke dienstverleners

#### *Roep om bewegingsvrijheid*

Van den Brink (2002) stelt voor het burgerschap als een resultaat van sedimentatie te beschouwen. Dat is een proces waarbij zich in de loop van de tijd verschillende lagen afzetten, en waarvan de chronologie doorgaans met een verticale doorsnede correspondeert.

De eerste laag, het burgerschap in juridische zin, ontstaat op het moment dat Nederland de vorm van een rechtsstaat aanneemt. Een tweede laag betreft de burger die politieke rechten heeft. De derde laag betreft het burgerschap in sociale zin, een laag die voor het eerst aan het eind van de negentiende eeuw vorm krijgt en door het algemeen kiesrecht gesanctioneerd wordt. De vierde laag betreft het burgerschap in economische zin en met name de bestaanszekerheid die wordt geboden door de verzorgingsstaat. De laatste (nog te duiden) laag heeft betrekking op het meer re-

---

<sup>23</sup> Deze zakelijke benadering geeft volgens de WRR (2003) minder ruimte voor willekeur. Dit zou ten goede moeten komen aan specifieke achterblijversgroepen die niet binnen dit beeld passen, zoals allochtone nieuwkomers op de arbeidsmarkt.

cente burgerschap in culturele zin. In beslag genomen door de actualiteit waaraan ze deelnemen, hebben ze met name oog voor datgene wat het meest opvallende, maar tevens het meest recente is.

Snijdt men daarentegen het landschap in verticale richting door, dan blijkt niet alleen dat alle lagen nog aanwezig zijn maar ook dat elk recente afzetting op een oude laag uit het verleden rust. Dat geldt evenzeer voor het burgerschap van onze tijd. De tijdgenoten maken zich bij voorkeur druk om datgene wat nog aan het worden is. Ze strijden voor de belangen van een minderheid, of willen hun culturele identiteit erkend krijgen.

Oudere facetten van het burgerschap neemt de burger als vanzelfsprekend aan. Pas door een ernstig gevaar of grote schok beseft men weer hoe belangrijk het is dat er sociale zekerheid bestaat, dat er wordt gezorgd voor openbare veiligheid of hoe kostbaar het bezit van een Nederlands paspoort onder bepaalde omstandigheden is.

In het voorgaande is uiteengezet hoe de houding van Nederlanders tegenover de afgelopen decennia veranderde. Van enige lijdzaamheid – die onze politieke cultuur volgens waarnemers tot in de jaren zestig kenmerkte – is momenteel geen sprake meer. Thans leggen burgers een groot gevoel van eigenwaarde aan de dag, zeker als men een vergelijking met de situatie van dertig jaar geleden maakt. In feite heeft de assertieve levensstijl, lange tijd het voorrecht van een sociale bovenlaag, zich uitgebreid over brede lagen van de bevolking.

De huidige burger heeft een assertieve levensstijl, het beginsel klant is koning heeft zich uitgebreid naar publieke sectoren. Er is volgens Van den Brink een verschuiving in de machtsbalans in het voordeel van afnemers en in het nadeel van professionals, zoals artsen. De assertieve burger wil zich aan niemand onderwerpen en neemt in alle opzichten veel ruimte in beslag (economisch, ecologisch, geografisch, emotioneel). Er is door de verzorgingsstaat een toename van persoonlijke aandacht in de opvoeding en een toename in scholing, een groot gevoel van zekerheid. Ook voor de burger geldt het model van Maslow, stelt hij. Eerst gelden lichamelijke behoeften, vervolgens veiligheid en ten derde niet-materiële behoeften zoals liefde, gemeenschap en respect. Vervolgens intellectuele zaken en esthetiek. Tenslotte komt zelfontplooiing (naar Inglehart, 1977). Als de ene behoefte is vervuld, ontstaat de volgende.

Uit onderzoek van het SCP (2002a) komt naar voren dat het contact met de professional door de afnemers van publieke dienstverlening wordt gewaardeerd, maar de zaken hieromheen voor verbetering vatbaar zijn<sup>24</sup>.

#### *Rollen van de afnemer van publieke dienstverlening meervoudig*

Steeds meer burgers willen op directe wijze voor hun belangen opkomen naast het indirecte kiesstelsel. Schaduwwijde is agressiviteit en een berekende, bedreigende bur-

---

<sup>24</sup> Het streven naar meer bewegingsvrijheid en ruimte heeft ook voor ambtenaren gevolgen. De RMO (2000) pleit voor meer ruimte voor de professional.

ger. Er is een correlatie tussen sociaal economische klasse en burgerschapsstijl. Opvattingen over burgerschap verschillen. Het liberalisme legt de nadruk op rechten, het communautairisme op bescherming en het republikeinse burgerschap op deelname aan besluitvorming en debat <sup>25</sup>.

Heden ten dage is er bijvoorbeeld een grote gevoeligheid voor machtsmisbruik, zelfverrijking en wangedrag. Ook wordt er een grote transparantie verwacht van de overheid.

Onder invloed van New Public Management wordt vaak gesproken over de overheid in relatie tot haar klanten. Overheidsinstellingen in Nederland gebruiken regelmatig de term klant. De Belastingdienst spreekt bijvoorbeeld over dienstverlening aan klanten. Maar er is vooral sprake van plichten van mensen jegens de Belastingdienst. Kortom, het begrip klant wordt niet altijd zorgvuldig gehanteerd of er is sprake van begripsverwarring.

De aanleiding om publieke diensten te ‘gebruiken’ varieert, net zozeer als de publieke dienstverlening zelf, van een behoefte naar een gedwongen situatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tegengeluiden ruimschoots te vinden zijn, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten. Mintzberg (1996) geeft aan dat overheidsinstellingen, hoewel de federal government in de Verenigde Staten veelal spreekt over customers, op vier manieren in relatie kunnen staan tot de inwoners. De vergelijking die vaak gemaakt wordt met bedrijven in relatie tot hun klanten gaat vaak niet op, aldus Mintzberg. Eerder is naar voren gekomen dat inwoners de pet op kunnen hebben van customer, client, citizen of subject (klant, cliënt, burger, onderdaan). Inwoners hebben rechten als een citizen, bijvoorbeeld om gebruik te maken van een park. Ze hebben plichten als een subject, bijvoorbeeld om zich te houden aan bouwvoorschriften. De overheid levert een bijdrage aan professionele diensten, zoals die in het kader van gezondheidszorg, aan ‘clients’. Alleen daar waar meer routine producten of diensten worden geleverd aan inwoners, bijvoorbeeld bij toeristische dienstverlening, kan volgens Mintzberg gesproken worden over customers. In het perspectief van Mintzberg gaan rechten van ‘citizens’ verder dan die van ‘clients’ of ‘customers’. Zo kan een ouder bij bijzondere scholen de volgende rollen hebben volgens Bronneman – Helmers (1999): stichter en instandhouden van de school, cliënt, consument als het gaat om informatievoorziening, deelnemer aan het bestuur van de school, en soms contractpartner als afspraken schriftelijk zijn vastgelegd. Verder wordt duidelijk dat er vaak sprake is van begripsverwarring als het gaat om het benoemen van de rol van de afnemer.

---

<sup>25</sup> Van den Brink (2002) legt een relatie tussen de ‘ondernemende samenleving’ en marktwerking. Van den Brink ziet het aandachtspunt in het debat over marktwerking verschuiven van financiële, naar sociaal economische en tenslotte naar politiek-filosofische beginselen. Het streven naar meer bewegingsvrijheid is hieraan gerelateerd.



Ook uit Engeland komen geluiden dat de overheid niet alleen maar klanten heeft (Lyn, 1992). Rechten van de ‘citizen’ zijn heel verschillend van de rechten van de ‘consumer’. ‘Consumers’ *verkrijgen* rechten in ruil voor geld. Zij kiezen zelf wat ze van wie kopen. Het recht op *exit* is een bepalende factor. ‘Citizens’ *hebben* recht op voorzieningen. Afnemers van publieke diensten in Engeland hebben recht op standaards, openheid, toegankelijkheid, keuze, informatie, en verhaal. Echter het recht op *exit*, het kiezen van een andere dienstverlener, hebben zij niet altijd. Een gevangene kan niet altijd kiezen voor een andere gevangenis.

#### *Wie profiteert waarvan?*

Het SCP schetst in ‘De sociale staat van Nederland 2007’ (2007) een, met name demografisch, beeld van de opinies en ervaringen van de Nederlandse burger. De overheidsuitgaven komen via publieke dienstverlening aan de burger ten goede. Dit verschilt echter per groep. Burgers met hogere inkomens profiteren van onderwijs en culturele voorzieningen. Lage inkomensgroepen profiteren vooral van zorgverzekeringen, thuis en gehandicaptenzorg en huursubsidies.

Van onderwijsuitgaven profiteren vooral gezinnen met kinderen. Ouderen profiteren van de zorg verzekering en thuiszorg. Gastelaars (1997, 2006) wijst erop dat de directe omgeving en informele netwerken van de potentiële klanten een rol kunnen spelen in de behoefte aan dienstverlening. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor benodigde mantelzorg in de care sector. Ook in de keuze van de dienstverlener, bijvoorbeeld bij het vinden van een specialist in de zorg spelen netwerken, oftewel het ‘sociaal kapitaal’ een rol. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat niet iedereen over een even groot ‘sociaal kapitaal’ beschikt en met de bureaucratie om kan gaan. Niet alleen de groepen verschillen, maar ook de mate waarin er sprake is van exit opties of vraagsturing. Het proces van dienstverlening start met de vraagformulering. Bij sommige publieke dienstverleners is er sprake van een vrije keuze, die bijna vergelijkbaar is met die tussen reguliere leveranciers, bij andere van een gedwongen situatie.

Ook de positie van de afnemer van de dienstverlening kan variëren. Hier gaat het vaak om macht. Skelcher (1993) onderscheidt in het omgaan met macht door publieke organisaties een spectrum aan verschillen, dat loopt van bureaucratisch paternalisme tot aan gezamenlijke besluitvorming en zelfs het overlaten van beslissingen aan klanten / burgers.

#### *Vraagsturing nog beperkt*

De WRR (2004) spreekt over drie soorten van logica: institutionele, provisie- en vraaglogica. Als het gaat om vraaglogica wordt – aansluitend bij Hirshman – gesproken over drie vormen die de relatie tussen vrager en aanbieder kan aannemen. Exit – de mogelijkheid om uit verschillende aanbieders te kiezen, voice – formele en informele vormen van overleg – en silence – wanneer exit en voice ontbreken.

In het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' komt naar voren dat de vraagsturing, dus ook echte marktwerking in vele sectoren, zeer beperkt is; in de sector welzijn staan individuele cliënten nauwelijks exit opties ter beschikking.

In de arbeidsvoorziening is geen vraagsturing mogelijk. In de sociale huursector zijn nauwelijks exit opties voorhanden. Er zijn echter ook voorbeelden van vraagsturing. In het onderwijs is er enige mate van vraagsturing, zij het dat dit vooral belemmerd door geringe aantallen aanbieders als gevolg van schaalvergroting.

De Nederlandse gezondheidszorg is de weg naar vraagsturing op kleine schaal ingeslagen; de duidelijkste vorm van vraagsturing is in de vorm van het Persoonsgebonden Budget in de zorgsector<sup>26</sup>. De kinderopvang wordt steeds meer aan de markt overgelaten. De WRR concludeert dat vraagsturing in de publieke dienstverlening alleen lijkt te zijn weggelegd voor vormen van dienstverlening waarbij er sprake is van een langdurige behoefte aan diensten en waarbij de cliënt niet al te afhankelijk is van de dienstverlener.

#### 6.5.4. Perceptie van kwaliteit vanuit afnemers

*Worden publieke dienstverleners op dezelfde aspecten beoordeeld als de marktsector?*

De aspecten waarop de afnemer kwaliteit van dienstverlening in de marktsector beoordeelt, lijken ook van toepassing op publieke dienstverlening.

De afnemer ziet en beoordeelt bij dienstverlening de fysieke ondersteuning en het directe personeel volgens Langeard (1980). Volgens hem spelen ook de waarneming en ervaring van andere afnemers een rol en de relaties die niet direct waarneembaar zijn voor de afnemer.

De stelling van Grönroos (1990) dat naast de behoeften ook imago en communicatie een rol spelen bij verwachtingen van de klant van dienstverlening kan eveneens betrokken worden op publieke dienstverleners. Imago speelt ook bij de ervaringen van de klant een rol, maar dan als uitvloeisel van technische (het wat) en functionele kwaliteit (het hoe). De 'service-ontmoeting' bepaalt de functionele kwaliteit. Het is als het ware het overdrachtsmoment, het moment van de waarheid naar de klant.

Onderzoek van het SCP (2002a) en Bouckaert (1999) bevestigt dit. Het wijst bijvoorbeeld uit dat klantvriendelijkheid, informatievoorziening en bejegening als de belangrijkste aspecten voor cliënten van medische dienstverlening in ziekenhuizen worden gezien. Bij de keuze van een ziekenhuis speelt het imago (een goede naam) een rol. Toch is er een aantal verschillen.

*Verwachtingen van kwaliteit zijn er, maar niet altijd zicht op keuze*

Eerder is ingegaan op verschillende leefstijlen en waardepatronen van consumenten. Dit uit zich ook in de opstelling van burgers naar de overheid en afnemers je-

---

<sup>26</sup> Het Persoonsgebonden Budget in de zorg is, na een grote toename van het gebruik in de periode tussen 2000 en 2010, onder kabinet Rutte sterk ingeperkt, anno 2011 (Coalitie handhaaft bezuiniging op pgb, 24 juni 2011, NRC Handelsblad.)

gens publieke dienstverleners en de verwachtingen hiervan. Men kan een actieve en betrokken versus passieve houding aannemen. Uit onderzoek van Motivaction, (2001) komt naar voren dat het waardesysteem van consumenten afhankelijk is van factoren als de cultuur, sociale klasse, referentiegroepen en generatie van de consument. Aan de hand van de eigen waarden maakt met keuzes voor dienstverleners. Het gebruik van publieke dienstverlening heeft echter vaak een onontkoombaar karakter voor afnemers. Het wordt voorgeschreven (leerplicht), of dient een vitaal belang van de gebruikers (gezondheidszorg). Het aanbod is gestandaardiseerd en bepaald door de overheid (SCP, 2002). Er bestaat afhankelijkheid. Hierdoor zijn er duidelijke verschillen met de markt. De leefstijl van een afnemer zal effect hebben op de keuze voor de vrijwillige organisatie waar hij lid van wordt, maar in mindere mate op de keuze van een ziekenhuis en in het geheel niet op die van een uitkeringsinstantie.

#### *Weinig zicht op professionele kwaliteit en prijs/prestatieverhouding*

Hoewel publieke sectoren waar beroepsverenigingen en professie een grote rol spelen kwaliteit van dienstverlening ook wel als professionaliteit zien, is deze voor de afnemer minder zichtbaar. Ditzelfde geldt voor de prijs/prestatieverhouding. Bij grote delen van de publieke dienstverlening ontbreekt het zicht op de prijs als centrale indicator van de kwaliteit. De prijs die voor deze diensten wordt betaald drukt immers niet de preferentie uit en schaarste vertaalt zich niet noodzakelijkerwijs in de prijs. De prijs wordt niet of niet uitsluitend opgebracht voor de gebruiker, maar door het bredere collectief van premie- of belastingbetalers (SCP, 2002).

#### **6.5.5. Verschillen in relaties afnemer per type dienstverlener**

Het type dienstverlener heeft ook invloed op de machtspositie van de afnemer. Bij sommige typen, zoals de vrijwillige vereniging, is er sprake van gelijkwaardigheid. Bij andere typen, zoals selectiebureaucratieën, is er bijna per definitie sprake van machtsonevenwicht.

Tenslotte is er sprake van verschillen als het gaat om exitmogelijkheden. Deze variëren van groot, bij sommige massadienstverleners, tot nihil, bij selectiebureaucratieën. Onderstaand een eerste beknopt overzicht, gebaseerd op Gastelaars (1997, 2006).

#### *Overgave aan de beoordelingsmolen*

Mensen doen vaak een beroep op selectiebureaucratieën vanuit een gedwongen situatie. Zijn zij eenmaal in contact met de organisatie, dan start dit met het aanleveren van informatie waar zij niet direct wat voor terug krijgen. Zij moeten voldoen aan bepaalde criteria. Op grond hiervan vindt een selectie of beoordeling plaats. De middelen moeten immers verdeeld worden.

Bij de kwaliteitsdoelen staat voorop dat fouten hierbij voorkomen worden. De middelen zijn eindig, dus er ontstaat op enig moment schaarste of er komen wachtlijsten,

zoals bij de asielzoekersprocedures. Afnemers kunnen niet zomaar naar een ander selectiebureaucratie overschakelen. De negatieve kanten van selectiebureaucratieën blijken onder meer uit de rapportages van de Nationale Ombudsman (o.a. 2006). Ook de afnemers van professionele dienstverleners komen binnen met een probleem ter beoordeling van een professional. Deze heeft vaak oog voor de technische aspecten van het probleem, en minder voor de dienstverleningsaspecten of de afnemer als individu. De klant kan echter niet goed beoordelen wat de professionele kwaliteit behelst. Nooteboom (NRC, 2008) spreekt hier ook wel over geloofsproducten, waarvan men ook na consumptie de kwaliteit niet kan bepalen. Het wachten op resultaat vanuit de professionele beoordelingsmolen is een belangrijk onderdeel van het proces. Er ontstaat een zekere afhankelijkheid waardoor exit niet altijd goed mogelijk is.

### *Als nummer behandeld*

De afnemers van massadienstverleners komen vaak op vrijwillige basis binnen bij de organisatie. Het gaat hierbij om dagelijkse behoeften zoals elektriciteit, gas of water of om een verzekering. De klant is vaak veel tijd kwijt met het vergelijken van aanbieders en diensten en het maken van een keuze waarvan de winst vaak beperkt is. Hier spreekt men ook wel van transactiekosten. De diensten zijn in vergaande mate gestandaardiseerd, er is vaak sprake van een 'keuzemenu'. Uit de overvloed van informatie is een keuze gemaakt voor een dienstverlener. Of dit de juiste is, is niet altijd meteen duidelijk. De afnemer wordt geconfronteerd met een verregaande mate van standaardisering van de procedures, formulieren en met call centers. De call centers werken niet altijd in het voordeel van de afnemer. De focus ligt bij massadienstverleners en hun call centers op effectiviteit en efficiency, en minder op het helpen van de afnemer. Wanneer de afnemer een niet-standaard probleem heeft, is de massabureaucratie niet altijd thuis. Exit is vaak mogelijk, maar de vraag is of de afnemer hiermee dan beter af is.

### *Vereniging van verwachtingen*

De afnemer van een vrijwillige vereniging verwacht hier, al of niet tijdelijk, iets te krijgen dat waarde toevoegt aan zijn identiteit. Of dit nu sociaal, sportief, cultureel is of op een ander vlak is, hij komt er iets halen. Is hij eenmaal lid, dan wordt ook een bijdrage aan de organisatie verwacht. Valkuil van dit type organisaties is het gebrek aan samenhang en het onderling niet eens kunnen worden over de koers van de organisatie. Voldoet een vereniging niet aan de verwachtingen, dan is exit vaak goed mogelijk.

### *Op handen gedragen?*

De afnemer van een individuele dienstverlener is vaak op zoek naar een toegevoegde waarde. Hij wordt dan ook ontvangen op basis van gelijkwaardigheid en maatwerk. Er is sprake van een coproductie en de afnemer wordt voldoende

ruimte geboden. Is er een probleem dan wordt er onderhandeld. Om afspraken vast te leggen gebruikt men een contract.

Dit geldt niet voor de cliënt van een zorgarrangement. De afnemer komt binnen vanuit een gedwongen situatie, waarbij er beperkte keuze was. De afnemer is afhankelijk van de zorg, die soms over zijn hoofd heen gaat. Als hij fysiek wordt ingelijfd, dan dient hij zich aan leefregels te houden. Is hij niet tevreden, dan is het zoeken van de dialoog gebruikelijker dan het zoeken naar een nieuwe zorgverlener. Het zorgarrangement is nog altijd meer op het individu gericht dan de massadienstverlener. Men stelt de afnemers van zorgarrangementen vaak in de gelegenheid om zelf de regie te voeren over de zorg, maar dit is zeer complexe ‘management’ taak, zeker als het type afnemers in acht wordt genomen.

<i>Type Dienstverlener volgens Gastelaars (1997)</i>	<i>Kenmerken afnemers Tijdens de vraag, afname en exit fase.</i>	<i>Kwaliteitsfricties Afnemers(deels* volgens Noordegraaf, 2007)</i>
Selectie-Bureaucratie	Vraag: gedwongen situatie, Afname: informatieleveranciers. Exit: vaak niet goed mogelijk	Grote vraag, weinig ruimte voor variëteit*
Professionele dienst-Verlening	Vraag: probleem Afname: kennisachterstand; te weinig aandacht Exit: niet altijd mogelijk	Professionele autonomie*, Te weinig aandacht voor de klant
Massa dienst-verlening	Vraag: keuzes maken / behoefte Afname: afstand Exit: vaak mogelijk	Anonieme formats Gevoelens van afstand*
Vrijwillige vereniging	Vraag: keuzes maken Afname: gelijkwaardig Exit: goed mogelijk	Gebrek aan samenhang
Individuele dienst-Verlening	Vraag: keuzes maken / waarde Afname: gelijkwaardig (onderhandeling) Exit: alternatieven beperkt	Te weinig grenzen stellen met als gevolg willekeur / onzorgvuldigheid
Zorg-Arrangement	Vraag: gedwongen situatie, Afname: afhankelijkheid Exit: vaak niet goed mogelijk	Te weinig individuele ruimte voor de klant

Tabel 6.2.: Overzicht van de belangrijkste kwaliteitsfricties voor afnemers.

## 6.6. Resumé kwaliteit publieke dienstverlening

In dit hoofdstuk is gezocht naar een antwoord op de vragen ‘Is het begrip kwaliteit van publieke dienstverlening verder te definiëren’ en ‘zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverleners?’ De eisen die vanuit de politiek en de burger aan publieke dienstverleners worden gesteld zijn

veelvoudig en tegenstrijdig. De verschillende kwaliteitsopvattingen vormen daar een afspiegeling van.

Als het gaat om publieke dienstverlening zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij de overheid en toezichthouders, publieke dienstverleners, professionals en afnemers. Ook is de context van invloed. Publieke dienstverleners, hebben te maken met alle invalshoeken en kiezen, als het gaat om kwaliteit, niet bewust voor een bepaalde focus. In die zin is er een variatie van kwaliteitsopvattingen in de 'keten' van publieke dienstverlening.

In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op verschillende typen publieke dienstverlening waarbij interne en externe factoren een rol spelen aan de hand van typologieën van Gastelaars (1997) en Noordegraaf (2004). Hierop wordt later in dit rapport teruggekomen.

Het begrip klant van publieke dienstverleners wordt veel gebruikt. Dit begrip doet echter niet altijd recht aan de complexiteit. Een aansprekende weergave van rollen is die van Mintzberg (klant, cliënt, burger of onderdaan). Bouckaert (1999) wijst erop dat verschillende landen verschillende keuzes maken in de benadering van burgers, met als uitersten de rechtsstaat versus de marktstaat. Consumentengroepen en -gedrag worden voor publieke dienstverleners in kaart gebracht door organisaties als het SCP. Dit gebeurt echter minder gericht dan bij veel commerciële dienstverleners. Dit is verklaarbaar door het feit dat publieke dienstverleners vaak in een andere relatie staan tot de afnemer dan commerciële bedrijven.

Het verbruik van de publieke dienstverlening heeft echter vaak een onontkoombaar karakter voor gebruikers. Het wordt voorgeschreven (leerplicht), of dient een vitaal belang van de gebruikers (gezondheidszorg). Het aanbod is gestandaardiseerd en bepaald door de overheid (SCP, 2002). Er bestaat afhankelijkheid. De kwaliteit wordt in principe op dezelfde wijze beoordeeld door afnemers maar het proces dat ze doorlopen is anders en biedt hen weinig ruimte. De ervaringen en verwachtingen van afnemers hebben bij publieke dienstverleners niet altijd de eerste aandacht.

Publieke dienstverleners proberen volgens Noordegraaf (2007) wel aan de veranderende leefwereld van de burger tegemoet te komen. Die aanpakken kenmerken zich door de opvatting 'meten is weten', normalisering, procedures, structuren. Ze hebben niet altijd het gewenste effect, volgens Noordegraaf. Fricties voor de afnemers zijn bijvoorbeeld te weinig aandacht, gevoelens van afstand en te weinig ruimte voor individuele verschillen. Er zijn er duidelijke verschillen met de markt, waar vooral de overvloed aan keuze als probleem wordt gesignaleerd.

Het is de vraag wat marktwerking doet met de beleving van de door publieke dienstverleners geleverde kwaliteit. In dat licht is het interessant hoe de overheid publieke dienstverleners op afstand stuurt en welk effect dit heeft op kwaliteitsdoelstellingen en beleving hiervan.



## **7. MARKTWERKING PUBLIEKE DIENSTVERLENING**

### **7.1. Inleiding, geschiedenis en motieven van marktwerking**

#### **7.1.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk start met een overzicht van politieke discussies in Nederland over marktwerking, vanaf de kabinetten Lubbers in paragraaf 7.1. Daarna komen door de Nederlandse overheid ingezette maatregelen om marktwerking in de publieke dienstverlening te bevorderen in beeld.

Met een beschrijving van het begrip marktwerking ligt de spraakverwarring op de loer. Marktwerking is een in de economische wetenschap gehanteerd begrip. De publieke opinie gebruikt marktwerking als verzamelnaam voor zaken als privatisering, verzelfstandiging en marktprikkels. Deze en andere vormen van marktwerking worden beschouwd in paragraaf 7.2.. Het traditionele beeld van de markt, indeling van markten, de begrippen marktwerking, marktfalen en overheidsfalen komen in paragraaf 7.3. aan de orde. De factoren die het resultaat van marktwerking bepalen worden in 7.4 belicht.

#### **7.1.2. Voorgeschiedenis**

De groei van de centrale overheid en de verzelfstandigingen en privatiseringen kunnen het beste worden beschouwd over een langere periode. De beweging in de omvang van de publieke sector is er al lang een van groei en uitbreiding, volgens Van Delden en Veraart (2001).

Rond 1900 was het beslag van de collectieve sector op de economische ontwikkeling nog zeer beperkt. Tijdens deze bloeitijd van de industrialisatie was er sprake van een markteconomie. De overheid vervulde een beperkt aantal taken zoals rechtsbescherming, landsverdediging, openbare orde en infrastructurele voorzieningen. De overheid uit die tijd werd ook wel nachtwakersstaat genoemd. Daarvan kwamen ook negatieve uitwassen naar voren. Om de deze in te perken zijn de taken van de overheid uitgebreid. Het huidige economische systeem in Nederland is een gemengde plan- en markteconomie. Tevens kenmerkt Nederland zich door een 'poldermodel' met georganiseerde belangengroepen. Veel beslissingen komen via onderhandeling en overleg bijvoorbeeld met werknemers en werkgeversorganisaties (Nentjes en van der Hoek, 1989).

Met de grondwet uit 1848 is de positie van de centrale overheid aanzienlijk versterkt. Daarvoor was de decentrale structuur van de centrale overheid een struikelblok voor succesvolle interventies. Een voorbeeld van interventie van de overheid in publieke dienstverlening is de postwet uit 1850 en de telegraafwet uit 1851. Reden hierachter was het verbeteren van de kwaliteit en het bereik, en daarmee het bevoor-



deren van de economische ontwikkeling. Vanaf 1860 neemt de overheid de taak om de infrastructuur in de spoorsector aan te leggen en vervolgens de exploitatie aan particuliere spoorbedrijven te gunnen. Van Delden en Veraart (2001) noemen hierbij als voorbeeld de Maatschappij tot Exploitatie van de Staatsspoorwegen in 1863. Aan het einde van de negentiende eeuw zijn nutsvoorzieningen van particuliere in publieke handen overgegaan, zoals de posten, energievoorziening en telecommunicatie. Ook drinkwaterbedrijven noemen Van Delden en Veraart (2001) als voorbeeld van overname van private bedrijven door de overheid, zoals de Duinwaterleidingen die door de gemeente Amsterdam zijn overgenomen in 1896. In diezelfde periode kwamen de stadsreiniging en Gemeentelijke Gasfabrieken tot stand.

In de twintigste eeuw groeit de overheid sterk. Rond 1900 bestaat het ambtenaren-corps uit negentigduizend personen, een eeuw later is dit vertienvoudigd (Leenknecht, 2006)<sup>27</sup>.

Rond 1900 ontwikkelen zich ook het onderwijs en de gezondheidszorg als algemene sociale voorzieningen. De eerste woningcorporaties worden opgericht, en de Sociale Verzekeringsbank. Bij deze voorzieningen is de uitvoering vooral in handen geweest van particulieren, het zogenaamde 'maatschappelijke middenveld'. Regelgeving en financiering vanuit de overheid stimuleerden de ontwikkeling hiervan. Pas na de tweede wereldoorlog krijgt de uitbouw van de sociale voorzieningen hoge prioriteit. De Kinderbijslagwet, Arbeidsongeschiktheidswet en Algemene Bijstandswet zijn hier voorbeelden van. De uitgaven aan onderwijs, zorg en sociale volkshuisvesting nemen dan ook snel toe. Dit roept weer een enorme toename van de vraag op, wat tot hoge kosten leidt.

In de loop van deze jaren neemt de greep van de overheid via regelgeving, planning en financiering toe. Het particulier initiatief blijft overeind. Hierbij ontstaat een verwevenheid tussen particulier initiatief als uitvoerder en de overheid. In de nutssector groeien de organisaties verder. De overheid probeert een stimulerende rol hierin te vervullen door participatie in ondernemingen en het oprichten van staatsbedrijven, zoals Hoogovens.

In de jaren zeventig is er sprake van een dalende conjunctuur. Hierbij ontstaat een omslag in denken. Bij de overheid ontstaan omvangrijke tekorten. Een parlementaire enquête rondom het Rijn Schelde Verolme concern brengt het falend beleid van de overheid in beeld. Steunoperaties voor dit bedrijf vanuit de overheid hebben een averechts effect. Er is sprake van een kantelpunt van versterking van de publieke sector, naar privatisering ervan<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Dit wordt bevestigd door andere bronnen. In 2006 noemde het rapport Kerngegevens overheidspersoneel van het ministerie Binnenlandse Zaken, een aantal van ruim 956.000. Het aantal betreft alle personen in overheidsdienst: onderwijs, gemeenten en rijksambtenaren zijn de grootste groepen.

<sup>28</sup> Ter illustratie: De collectieve uitgaven aan de publieke diensten stijgen vanaf 1970 van 20% van het BBP (Bruto Binnenlands Product), door naar 26% rond 1982. Daarna dalen ze naar 22% van het BBP in 2000 om vervolgens weer te stijgen naar 25% in 2008 (SCP,

### 7.1.3. Europese regelgeving bevordert concurrentie

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957, later de Europese Unie (EU), heeft als hoofddoelstellingen het doen ontstaan van een open markt door harmonisatie van regelgeving, het opheffen van handelsbelemmeringen en het waarborgen van mededinging. Dit breekt de publieke sector deels open, volgens Van Delden en Veraart (2001).

De EU (Europese Gemeenschappen, 2004) heeft zich ten doel gesteld in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn. De verwezenlijking van één interne markt is een van de uitdagingen die voortvloeien uit het verdrag van Lissabon 2000. Het gaat om een structurele hervorming om de groeicapaciteit van de economie te vergroten, en de steeds zwaarder wordende concurrentie van de opkomende economieën het hoofd te bieden. De uitdaging van de vergrijzing zou moeten worden aangepakt door extra groei. Het verdrag van Lissabon bevat ook doelstellingen op het gebied van onderwijs en onderzoek.

#### *Beperking van kartelvorming*

De interne markt strategie is geoperationaliseerd in de 'EU competition policy'. Doelstellingen daarvan zijn de beperking van kartelvorming door bijvoorbeeld prijsafspraken of verdeling van de markt. Ook wil de EU het domineren van de markt door monopolisten, bijvoorbeeld door het hanteren van te geringe marges of het oproepen van barrières voor concurrenten, terugdringen. Het zogenaamde 'European Competition Network' speelt hierbij een belangrijke rol. Dit Europese mededingingsnetwerk is ingevoerd om een nauwe samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie te vergemakkelijken. Ook fusies dienen gemeld te worden bij de EU, waarna de EU er condities aan kan stellen, of deze zelfs verhinderen. De EU richt zich met haar restricties ook tot handelspartners van buiten de EU (Europese gemeenschappen, 2004).

#### *EU-aanbesteding*

Het doel dat de EU beoogt met Europees aanbesteden is het openstellen van overheidsopdrachten voor alle bedrijven gevestigd in de Europese Unie. Een nationale overheid (aanbestedende dienst) mag dus geen opdrachten voorbehouden aan ondernemingen uit het eigen land.

Om gelijke kansen voor alle bedrijven uit de EU mogelijk te maken is de eis dat opdrachten van aanbestedende diensten uit de lidstaten vooraf bekend zijn bij de bedrijven. Daarvoor is een Europees publicatieblad ingericht.

De eerste Europese regels over aanbesteden ontstonden begin jaren zeventig met als doel te komen tot vrije, eerlijke concurrentie binnen Europa. In de jaren tachtig en negentig waren er veel verschillende regels.

---

2002; 2010). Dit zijn echter verhoudingsgetallen. De totale kosten van publieke diensten vertonen een grote mate van stabiliteit.

In 2005 werden de Europese richtlijnen vereenvoudigd tot één richtlijn voor leveringen, diensten en werken: Het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO). De nutssector kent haar eigen richtlijn. Er is kritiek op Europees Aanbesteden, bijvoorbeeld vanwege de bureaucratie die deze met zich meebrengt. Een voorbeeld betreft het Europees aanbesteden van schoolboeken in 2008 (Reijn, 2008). De scholen die volgens de nieuwe regels de aanschaf van schoolboeken Europees aanbesteden, zijn in juridische procedures verzeild geraakt.

#### *Interne markt van diensten*

De aard van diensten is vaak complex en immaterieel, en er is een groot belang van de juiste kennis en kwalificaties van de dienstverleners. Hierdoor zijn op diensten vaak verdergaande en meer complexe wettelijke voorschriften van toepassing dan op producten.

Veel diensten eisen aanwezigheid van de deelnemer in de betreffende lidstaat waar de dienst wordt afgenomen. Er zijn belemmeringen van de verschillende landen voor vestiging, arbeid, verkoop, distributie en klantenservice van dienstverleners. Deze leiden tot aanzienlijke extra kosten voor dienstverlenende bedrijven die in andere lidstaten zaken doen. De EU ziet een enorm groeipotentieel voor diensten. Ze heeft richtlijnen betreffende diensten in de interne markt opgesteld, en diverse andere maatregelen getroffen. Voor het organiseren van bedrijven op Europees niveau zijn (belasting-)barrières weggenomen. Doel was dat de in 2006 aangenomen Europese dienstenrichtlijn in 2010 ingevoerd is. In 2011 is het beleid doorgezet in dezelfde lijn.

De EU speelt een belangrijke rol in het tot stand brengen van hervormingen in netwerksectoren zoals telefonie, nutsbedrijven, het spoor en het openbaar vervoer. Veel netwerksectoren zijn de afgelopen tien jaar voor concurrentie opengesteld. Er is concurrentie geïntroduceerd en bevorderd met richtlijnen. Voor netwerkindustrieën geldt wel verplichting tot de levering van openbare diensten, en het garanderen van de toegankelijkheid.

De EU stelt reeds in 2003 dat de prijzen in diverse netwerksectoren, zoals de telefonie en de luchtvaart, als gevolg hiervan flink zijn gedaald. Andere sectoren waar de EU maatregelen heeft getroffen zijn het spoor, het openbaar vervoer, haven-diensten, gas- en energiemarkten en de postsector. Dit proces verloopt in Nederland vaak moeizaam. Een voorbeeld is de discussie over het vrijmaken van de postmarkten in alle landen uiterlijk eind 2010. Een van de conflictpunten is bijvoorbeeld de consequentie voor de rechtspositie van de medewerkers.

De interne markt heeft ook gevolgen voor maatschappelijke dienstverlening zoals de gezondheidszorg. Voor publieke diensten (aangeduid als Diensten van Algemeen Belang en Algemeen Economisch Belang) gelden aparte bepalingen. De tendens is dat het aantal uitzonderingen afneemt (Drijber, 2007). Een voorbeeld is de grensoverschrijdende verstrekking van en toegang tot geneeskundige behandelingen. De EU wil een gemeenschappelijke visie over gezondheid op Europees niveau.

Beslissingen over het privatiseren zijn het domein van de lidstaten (Veraart, 2007). Sociale zekerheid en zorg krijgen, volgens Van Delden en Veraart (2001), in toenemende mate te maken met EU-bemoeienis. Ook woningcorporaties zijn in 2010 geconfronteerd met EU-bemoeienis (zie ook hoofdstuk 11).

#### 7.1.4. Ontwikkelingen per kabinetsperiode vanaf 1982

Onderstaand een schets van de ontwikkelingen per kabinetsperiode vanaf de kabinetten Lubbers. Hiervoor is gekozen omdat dit het kantelpunt is waarbij het sturen op meer marktwerking aan de orde komt. Hierbij zijn rapporten van ministeries, kamercommissies, en een aantal belangrijke adviesraden (WRR, SER en de Algemene Rekenkamer) betrokken. De analyses van gebeurtenissen tijdens de eerste kabinetsperiodes komen voor een deel uit wetenschappelijke literatuur.

Lubbers I	CDA, VVD	4 november 1982	14 juli 1986
Lubbers II	CDA, VVD	14 juli 1986	7 november 1989
Lubbers III	CDA, PvdA	7 november 1989	22 augustus 1994

*Tabel 7.1. Kabinetten premier Lubbers, partijen, start- en einddatum.*

In de jaren tachtig krijgt het op orde brengen van de overheidsfinanciën de hoogste prioriteit. Het gaat met name om de ambtenarensalarissen, het niveau van de sociale uitkeringen en privatiseringen. Er is een economisch dieptepunt bereikt, waarin vakbonden, werkgeversorganisatie de urgentie inzien van gezamenlijke afspraken over loonmatigingen. Van Zanden kenschetst dit als een moment van grondige herstructurering. Over de maatregelen is relatief grote politieke en maatschappelijke consensus. Hier ligt een verschil met de meer radicale maatregelen van premier Thatcher in Groot Britannië en president Reagan in de Verenigde Staten, volgens Van Zanden (1997).

Motieven voor *privatisering* houden in eerste instantie verband met het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Met privatisering gepaard gaande uitbesteding en verkopen moesten bijdragen aan het economisch saneringsbeleid, volgens Van Delden en Veraart (2001).

In 1982 heeft het eerste kabinet Lubbers privatisering, deregulering en decentralisatie hoog in het vaandel staan. Het gaat daarbij om afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging. De start van privatisering in de jaren tachtig, die onder andere tot privatisering van Sdu, Postbank, DSM en KPN leidden, kenmerken de Ru en Peters (2002) als voor de hand liggend en voortvarend; deze staatsbedrijven lenen zich bij uitstek voor verzelfstandiging. Veraart (2007) maakt onderscheid tussen de verkoop van staatsdeelnemingen zoals bij DSM in 1989, en de Postbank in 1990 en het afstoten en uitbesteden van overheidsdiensten.

Bij de verkoop van staatsdeelnemingen werd, naast de markt van goederen en diensten, ook de kapitaalmarkt bepalend voor deze bedrijven. De belangrijkste opgave was hier een deugdelijk verkoopproces.

Een voorbeeld van hoe het afstoten en uitbesteden van overheidsdiensten en staatsbedrijven kan gaan is de gedeeltelijke afstoting van staatsaandelen van het Rijks Computer Centrum en de ontwikkeling naar het bedrijf Roccade. Het vervolg daarop is de overname door Pink Elephant, waardoor PinkRoccade ontstond en daarna de overname door Getronics, waardoor het aandeel van de overheid uit beeld verdween.

De privatisering van dergelijke organisaties gaat gepaard met outsourcing. Er is naast verkoop ook reorganisatie aan de orde. Outsourcing kan gezien worden als een vorm van vrijwillige ontvlechting en bundeling. De ontwikkeling van het Rijks Computercentrum naar PinkRoccade besloeg een periode van meer dan vijftien jaar, van 1990-2005 (Van Delden en Veraart, 2001), een teken dat het om langdurige processen gaat.

Volgens De Ru en Peters (2002) zijn motieven voor privatisering het beperken van de omvang en financiering en het beter functioneren van overheidsorganisaties. Veraart (2007) noemt als belangrijke doelstelling het genereren van extra inkomsten voor de staatskas, mede door sanering van overheidsuitgaven. Nevendoelstelling is meer ruimte aan de markt te geven, door overname van uitvoeringstaken van de overheid mogelijk te maken.

De ervaringen met privatisering zijn niet altijd gunstig. Van Delden en Veraart (2001) stellen dat de kwaliteit van publieke dienstverlening niet zichtbaar verbetert en er nieuwe sturingsvragen komen. Volgens van Zanden (1997) is bovendien de positieve invloed van deze operatie op de staatskas relatief beperkt, omdat de overheid al eerder begonnen was aandelen van staatsbedrijven te verkopen.

In het begin van de jaren negentig veranderen de argumenten voor privatisering. Stuurbaarheid door de overheid en kwaliteit van dienstverlening krijgen het accent. Tijdens Lubbers II gaan er weer geluiden op tot decentralisatie van overheidsbestuur, concurrentie en meer eigen verantwoordelijkheid van overheidsinstellingen. De directe financiële noodzaak tot privatisering is dan verdwenen. De overheidsfinanciën verbeteren.

In 1990 gaat de Grote Efficiency Operatie (GEO) van start, die resulteert in voorstellen om een aantal uitvoerende diensten te verzelfstandigen. Het gaat niet alleen om bezuinigen maar ook om kwaliteitsverbetering in het functioneren van de rijksdienst (zie ook Kickert, 1998). Dit laatste uit zich in aandacht voor het management. In 1991 verschijnt in dit licht het rapport 'Verder bouwen aan beheer' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Financiën.

De ZBO (Zelfstandig Bestuursorgaan)-ontwikkeling in Nederland wordt deels ontleend aan die in Zweden. Een ZBO is werkzaam op het niveau van de centrale

overheid, maar niet ondergeschikt aan een minister. De minister kan geen aanwijzingen geven aan het betrokken orgaan, anders dan in gevallen die in de wet zijn geregeld (De Ru en Peters, 2002).

Er volgt een rapport van de *commissie Wiegel* (1993) over hiermee samenhangende issues. Dit rapport ondersteunt een koers van ontvlechting, functiescheiding en het overdragen van uitvoeringstaken aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties. De centrale overheid moet zich meer terugtrekken op kerntaken. Het rapport 'Naar kerndepartementen' pleit onder meer voor de invoering van kerndepartementen en de verzelfstandiging van de uitvoering van beleid.

De *commissie Scheltema* (1993) komt met het rapport 'Steekhoudend ministerschap', naar aanleiding van politieke incidenten rond ministeriële verantwoordelijkheid. Delen van de complexe overheidsorganisatie zijn op een andere wijze te sturen en te controleren dan door rechtstreekse, fictieve, hiërarchische leiding vanuit een politieke top, is de boodschap. Het advies is om verantwoordelijkheden duidelijk en eenduidig voor verschillende verzelfstandigde diensten te regelen.

In 1994 verschijnt een rapport van de *commissie Sint*. Deze ontwikkelt, met als opdracht de pro's en contra's van verschillende vormen van verzelfstandiging in kaart te brengen, een systematische benadering waarin de volgorde van de vragen dient te worden beantwoord om tot de meest adequate vorm van verzelfstandiging te komen. Dit is een van de eerste signalen dat verzelfstandiging moest worden afgeremd, volgens Kickert (1998).

Frissen (1995) stelt terugblikkend dat motieven voor verzelfstandiging van overheidstaken tweeledig waren. Er zijn politiek-ideologische motieven, zoals de uitkomst van discussies over kerntaken waartoe de overheid zich moet beperken.

Daarnaast gaat het om versterking van het politieke primaat, waarbij de politieke besluitvorming wordt ontlast van detailbemoeienis. Verder speelt versterking van het democratisch gehalte van het openbaar bestuur door het geven van grotere spreiding van de macht en toename van burgerparticipatie een rol.

Ook zijn er instrumentele motieven. Verzelfstandiging draagt bij aan een groter kostenbewustzijn, flexibiliteit en taakgericht werken. Het maakt een meer specifiek management mogelijk, en er kan beter rekening worden gehouden met inbreng van expertise, schaalgrootte en betrokkenen. Het is een reactie op complexiteit en op turbulentie van beleidsterreinen.

Kok I (Paars I)	PvdA, VVD, D66	22 augustus 1994	3 augustus 1998
Kok II (Paars II)	PvdA, VVD, D66	3 augustus 1998	22 juli 2002

Tabel 7.2. Kabinetten premier Kok, partijen, start- en einddatum

Met Paars I komt er een andere invalshoek bij in het politieke privatiseringsdenken. Eind 1994 staat de MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) operatie centraal. De motieven zijn hier: het *terugdringen van regelgeving* en administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingskwaliteit. Daarmee zijn de motieven anders dan die van de kabi-

netten Lubbers. De ministers van Economische Zaken en Justitie zijn verantwoordelijk en hanteren een economische invalshoek (De Ru en Peters, 2002). Nuttigheidsdenken voert de boventoon. In deze operatie worden sinds 1994 projecten ter hand genomen die zich uitstrekken over verschillende onderwerpen. Een voorbeeld is de bevordering van de vraagsturing in de AWBZ. Gedurende de MDW-operatie is er een koersverlegging naar verlichting van de administratieve lasten en het creëren van meer marktwerking in de zorg.

De discussie over de ZBO's loopt daarnaast door. In 1995 verschijnt er echter, als vervolg op de terughoudende geluiden over ZBO's in de lijn van de commissie Sint, een kritisch onderzoek over ZBO's van de Algemene Rekenkamer (rapport over 1994). Onderwerp is de onduidelijkheid rondom de vele ZBO's. Centraal staan het gebrek aan toezicht, inspectie en financiële informatie, afgezet tegen de enorme sommen publiek geld die erin omgaan. Het gebrek aan financiële informatie en controle over de organen ziet de Algemene Rekenkamer als onacceptabel (zie ook Kickert, 1998).

In 1996 worden de 'Aanwijzingen inzake Zelfstandige BestuursOrganen' in de regelgeving opgenomen. Dit leidt tot het voorstel voor een Kaderwet Zelfstandige BestuursOrganen. Doel van deze wettelijke regeling is helderheid van de ministeriële verantwoordelijkheid en ordening in de bestaande, onoverzichtelijke situatie, helderheid van financiële controle en inzicht.

De discussie is echter nog niet ten einde. De combinatie van publiek-private taken roept vragen op. Er is concurrentievervalsing - overheidsgelden worden ingezet voor commerciële nevenactiviteiten (zie ook De Ru en Peters, 2002).

In 1997 rapporteert een ambtelijke werkgroep onder leiding van Cohen over dit onderwerp. Deze wijst op de risico's van kruissubsidiëring en valse concurrentie bij combinatie van publiek-private taken: belastingregime, kostenpatronen en toetredingsrisico's zijn anders. Advies is het harmoniseren van het fiscale regime, verwijdering van scheve elementen in de kostenopbouw en verbod van gedwongen winkelnering.

Cohen stelt dat het niet controleerbaar is of een hybride organisatie zich aan kruissubsidiëring schuldig maakt. Daarom is een scheiding onontbeerlijk. Het parlement deelt dit standpunt in 1997. In 1998 verschijnen hierover richtlijnen. Er ontstaat een discussie waarbij tegenstanders, waaronder In t Veld, stellen dat hybride organisaties op een positieve wijze hebben leren omgaan met doelmatigheidsvraagstukken en kwaliteitsborging (zie ook Van Hout (2007) en de Ru en Peters (2002)).

In 2000 stelt de Algemene Rekenkamer het rapport 'Vermogensvorming op afstand van het Rijk' op, waarin publieke dienstverleners die van de overheid marktgericht moeten functioneren worden gekapitteld over hun vermogensopbouw. In november 2000 leggen vijf ZBO's een verklaring af hoe zij vorm willen geven aan publieke verantwoording in een 'Handvest publieke verantwoording' (Handvestgroep Publieke Verantwoording, 2000). Het gaat hierbij uitsluitend om kernbe-

grippen als klantgerichtheid bij de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden en niet om de reikwijdte van bevoegdheden van ZBO's.

De WRR komt over het onderwerp *privatisering* ten tijde van Kok II met een bijdrage door de bundel "Over publieke en private verantwoordelijkheden" in 1999 en het rapport "Het borgen van publiek belang" in 2000. De WRR onderscheidt in het rapport, uiteenlopend naar de mate van overheidsbetrokkenheid, vier mechanismen van borging. Borging kan gebeuren met *regels*, vastgelegd in wetten of contracten, met *concurrentie* (op en om de markt), met *hiërarchie* (de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten) en versterking van de *waarden en normen* binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen.

De WRR noemt het debat echter ideologisch voor of tegen de markt. De raad is van oordeel dat de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat zij zich van de (noodzaak van borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest. De WRR stelt daarnaast: "In het algemeen ontbeert het de regering aan een algemeen beoordelingskader. Het lijkt soms alsof binnen elke sector een eigen privatiseringsbeleid is ontwikkeld. Dat is niet alleen jammer omdat op die manier te weinig wordt geleerd van ervaringen van elders. Ook gaat het voorbij aan belangrijke gemeenschappelijke vragen." (WRR, 2000, p.163).

De WRR pleit voor het hanteren van een gemeenschappelijk beleidskader voor privatisering en adviseert één minister te belasten met het toezicht op de uitvoering van dit kader.

In de kabinetsreactie op dit rapport schaart het kabinet zich achter de meeste analyses, maar het neemt geen actie over om een meer integrale benadering te bewerkstelligen.

Balkenende I	CDA, LPF, VVD	22 juli 2002	27 mei 2003
Balkenende II	CDA, VVD, D66	27 mei 2003	7 juli 2006
Balkenende III	CDA, PvdA	7 juli 2006	22 februari 2007

Tabel 7.3. Kabinetten premier Balkenende, partijen, start- en einddatum.

In 2003 zet kabinet Balkenende I de Kaderwet ZBO's in de wacht. Tegenstanders, waarbij onder andere In 't Veld de toon zet, zien teveel aandacht voor verticale verantwoordingsrelaties, het streven naar het herstel van het primaat van de politiek, en een toenemende aandacht voor controle en rekenschap in de kaderwet ZBO's tot uitdrukking komen. In 2006 zet het kabinet de wet toch door<sup>29</sup>. De Kaderwet

<sup>29</sup> Zie het kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat: investeren in de overheid" (25268, nr. 20) – (zie ook website BzK juni 2006).



stelt eisen aan de governance van ZBO's. Ook biedt de Kaderwet de ruimte voor de toepassing van de aangescherpte interpretatie van de instellingsmotieven, volgens BiZa.

In 2003 wordt een wet 'Markt en Overheid voorgesteld'. Deze vindt echter geen doorgang. Deze wet bevat een instrumentarium voor toetreding tot en het opereren op markten door overheden en soortgelijke organisaties. Particuliere organisaties worden hierdoor beschermd tegen oneerlijke concurrentie vanuit overheden. De wet vindt bij de Raad van State een negatief onthaal, maar wordt toch in het parlement behandeld. De autonomie van overheden zou te sterk beperkt worden en tot hoge administratieve en bestuurlijke lasten leiden.

Hiervoor in de plaats wil het kabinet gedragsregels opnemen in de mededingingswet, die kruissubsidiëring in beginsel moeten verbieden.

In 2004 verschijnt het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' van de WRR. Dit rapport heeft een brede invalshoek. Het bevat een analyse van de problemen rond kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in een aantal sectoren van *maatschappelijke dienstverlening*. De verschillende belangen van betrokken bestuurders, politici, professionals of cliënten sluiten volgens de WRR onvoldoende op elkaar aan, waardoor de dienstverlening in de knel komt.

Negatief gevolg van het huidige beleid is volgens de WRR de illusie van de soevereine consument. Voor veel cliënten is kiezen maar in zeer beperkte mate een optie; de noodzakelijke vormen van inspraak en invloed krijgen zodoende een te eenzijdige invulling. Daarnaast is er sprake van dictatuur van de middelmaat, verdwijning van het politiek normatieve debat, en stapeling van toezicht en verantwoording.

In het rapport komt verder naar voren dat de vraagsturing, een belangrijk onderdeel van marktwerking, in vele publieke sectoren zoals de gezondheidszorg zeer beperkt is. In het onderwijs wordt vraagsturing vooral belemmerd door schaalvergroting; in de sociale huursector zijn nauwelijks exit opties voorhanden. Ook in andere, niet in dit rapport naar voren gekomen sectoren - zoals het spoor - is van echte marktwerking vaak geen sprake.

De WRR pleit voor een systeem van 'checks and balances' in de maatschappelijke dienstverlening. De Raad noemt daarbij het organiseren van actieve en betrokken tegenspelers en de ontsluiting van informatie over kwaliteit van dienstverlening voor cliënten. Daarnaast worden andere maatregelen als een breder takenpakket voor brancheorganisaties, meer variatie en innovatie en gepaste openbare verantwoording genoemd. Tenslotte wil zij een systeem van algemeen kwaliteitstoezicht en een raad van toezicht in alle sectoren wettelijk verankeren.

De kabinetsreactie op het rapport (Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2005) is positief. Zo staat voor alle sectoren voorop dat het toezicht in relatie met de maatschappelijke verantwoording substantieel eenvoudiger moet worden. Ook zegt het kabinet aan de slag te gaan met de reductie van administratieve lasten voor instellingen. De overheid en 'het veld' gaan samen aan de slag om meer experimenten mogelijk te maken.

Ook bij *publiek ondernemerschap* en het ‘maatschappelijke middenveld’ zoekt men naar betere aansturationsrelaties. In 2005 adviseert de SER met het rapport ‘Ondernemerschap voor de publieke zaak’. De SER pleit hier voor de verbetering van de voorziening van diensten met publiek belang door het stimuleren van ondernemerschap voor de publieke zaak. Hij pleit voor een versterkte ‘governance’ van de betrokken instellingen. Het gaat hierbij om een evenwichtige combinatie van ‘verticale’ verantwoording naar de overheid en een horizontale verantwoording naar de samenleving. Daarnaast behoeft ook het interne toezicht meer aandacht door een brede toepassing van het ‘Raad van toezicht’ model.

In datzelfde jaar doet de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar toezicht bij Publiek Private Arrangementen bij instellingen die vallen onder het ministerie van OCW. Zij stelt vast dat deze arrangementen op verschillende manieren meerwaarde opleveren. Tegelijkertijd zijn de ijkpunten waaraan de ratio wordt getoetst niet altijd duidelijk. De bedrijfsvoering vertoont nog verschillende gebreken. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat organisaties een kader ontwikkelen met uitgangspunten voor publiek ondernemerschap. Zij wijst in het bijzonder op de transparantierichtlijn van de EU, die voorschrijft dat instellingen belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang een gescheiden boekhouding voeren. In juli 2005 biedt de minister van OCW de notitie ‘Verantwoording inzet publieke middelen aan de Tweede Kamer’, grotendeels in lijn met deze notitie.

In 2006 verschijnt het rapport ‘Goed bestuur tussen publiek en privaat’ van de Algemene Rekenkamer. Zij onderscheidt hierbij een aantal aspecten die tussen publiek en privaat kunnen liggen zoals de concurrentie, structuur en cultuur, relatie met de overheid, de financiering en de producten en diensten. De Algemene Rekenkamer wijst hierbij op het belang van maatschappelijke verslaglegging, signaleert een wildgroei in governancecodes en te gebrekkige kennis bij dienstverleners van Europese wet en regelgeving.

In 2007 ligt er een concept-wetsvoorstel, dat de *maatschappelijke onderneming* als nieuwe rechtsvorm introduceert. Met een wettelijke regeling kunnen de mogelijkheden van instellingen in de semi-publieke sector om slagvaardiger op te treden worden verruimd. In het rapport van de projectgroep maatschappelijke onderneming (Ministerie van Justitie, 2006, p. 19) staat: “Dit rapport richt zich in het bijzonder op de non-profit organisaties, omdat het rechtspersonenrecht hier geen gelijke tred heeft gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen (schaalvergroting, financiële groei, hogere eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening, professionalisering van management en bestuur). De maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk is dan een privaatrechtelijke rechtsfiguur waarin ondernemingsactiviteiten worden ondergebracht die blijkens de statuten specifiek en uitsluitend gericht blijven op de betrokken publieke belangen.”

De maatschappelijke onderneming heeft volgens het voorstel naast een bestuur een raad van toezicht en een belanghebbendenvertegenwoordiging, waarin in elk geval afnemers zijn vertegenwoordigd. De raad heeft het recht advies te geven over een

aantal wettelijk vastgelegde bestuursbesluiten en voorts over besluiten die daartoe in de statuten zijn aangewezen. Onder kabinet Rutte wordt het voorstel afgeblazen.

In 2008 verschijnt een onderzoek van het ministerie van Economische Zaken (EZ, 2008) over het marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren. Directe aanleiding was de publicatie van twee rapporten over de vraag of marktwerking ‘werkt’ van FNV en VNO/NCW. Het onderzoek beschouwt de ontwikkelingen in elf sectoren waar (meer) marktwerking is geïntroduceerd: luchtvaart, telecom, post, energie, spoorgoederenvervoer, decentraal OV, curatieve zorg, re-integratiediensten, kinderopvang, taxivervoer en het notariaat.

Het blijkt niet mogelijk om een eenduidige relatie te leggen tussen het gevoerde marktwerkingsbeleid en de beschreven marktuitskomsten. De voordelen van marktwerking dat concurrentie tussen aanbieders onnodig hoge kosten tegengaat, tot meer keuzemogelijkheden voor consumenten leidt, en bedrijven aanzet tot creativiteit en vernieuwing zijn getoetst.

In de meeste sectoren komen de feitelijke ontwikkelingen met dit beeld overeen, echter *zonder* dat dit direct kan worden toegeschreven aan het marktwerkingsbeleid. De doelmatigheid is in zeven van de elf sectoren gestegen. In alle onderzochte sectoren is door middel van wet- en regelgeving een minimaal aanvaardbaar kwaliteitsniveau gegarandeerd. De toegankelijkheid is doorgaans ten minste gelijk gebleven. Opvallend is dat het beeld niet altijd aansluit bij concrete ervaringen van burgers met individuele aanbieders.

Elke markt en partij daarbinnen is anders. Het marktwerkingsbeleid moet recht doen aan deze verschillen. Onvoldoende duidelijkheid over doelstellingen kan leiden tot onrealistisch hoge verwachtingen en onnodige teleurstellingen. Gedragsreacties van de marktpartijen op nieuwe marktomstandigheden zijn niet van te voren volledig te voorspellen. De overheid moet monitoren of het ingezette beleid werkt. Op een markt heeft de gebruiker de mogelijkheid om een andere aanbieder te kiezen. Deze mogelijkheid om te ‘switchen’ disciplineert de aanbieder. Dit werkt echter alleen als voldoende gebruikers in staat zijn om goede keuzes te maken. Verder is het op sommige markten moeilijk voor gebruikers om zelf als vrager op te treden. Deze lessen worden meegenomen in de markteffectentoets, waar het kabinet in 2008 aan werkt<sup>30</sup>.

### *Analyse van de ontwikkelingen*

De groei van de centrale overheid en de verzelfstandigingen en privatiseringen kunnen het beste worden beschouwd over een langere periode. De constatering van Kickert (1998) dat een sterk centraal staatsgezag in Nederland eeuwenlang afwezig was, en pas is gekomen met de naoorlogse opbouw van de verzorgingsstaat, raakt

---

<sup>30</sup> In 2010 verschijnt in dit kader SER advies “Overheid en markt: het resultaat telt. Voorbereiding bepalend voor succes”.

nog steeds de kern. De sterke centrale overheid is slechts enkele tientallen jaren oud. Echter, waar Kickert het woord ‘sterk’ gebruikt, lijkt het woord ‘omvangrijk’ meer op zijn plaats.

Op het punt van de ontwikkeling van de sociale ongelijkheid zijn de verworvenheden van de welvaartstaat aan het eind van de twintigste eeuw erg groot. De verzorgingsstaat en de rol van de vakbonden hebben geleid tot een toename van het inkomen en de bestaanszekerheid van lage inkomensgroepen, zo stelt Van Zanden (1997).

De omvangrijke staat heeft ook een keerzijde. Er zijn na de tweede wereldoorlog steeds meer middelen voor publieke voorzieningen uitgegeven door het rijk. Dit resulteerde in een sterk gecentraliseerde staat eind jaren zeventig en vraagstukken rond de balans tussen centrale overheid, lokale overheid en de markt. Publieke voorzieningen zijn ontstaan uit particulier initiatief en lokale overheden. Met als aanleiding een economische recessie is hier een kanteling in gekomen vanaf de kabinetten Lubbers. De vooral door economische motieven ingegeven privatiseringen onder de kabinetten Lubbers maar ook de meer door bestuurlijke motieven ingegeven, verzelfstandigingsoperaties in de periode daarna zijn zoektochten naar een betere balans.

- Veraart (2007) noemt als belangrijke doelstelling van *privatisering* het genereren van extra inkomsten voor de staatskas, mede in het kader van sanering van overheidsuitgaven. Nevendoelstelling is het geven van meer ruimte aan de markt, door het laten overnemen van uitvoeringstaken van de overheid.
- Bij *verzelfstandiging* ging het niet alleen om bezuiniging maar ook om kwaliteitsverbetering in het functioneren van de rijksdienst. Verzelfstandiging draagt bij aan een groter kostenbewustzijn, flexibiliteit en taakgericht werken.
- Bij *deregulering* gaat het om het terugdringen van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingskwaliteit
- Als het gaat om *marktprikkels* in het maatschappelijke middenveld is er in de landelijke politieke discussie weinig gevonden over doelstellingen. Er is vooral gediscussieerd over de mogelijkheden door marktprikkels te komen tot betere keuzemogelijkheden voor consumenten.

Kwaliteitsverbetering komt als doelstelling niet duidelijk naar voren, dit lijkt op zijn hoogst als nevendoelstelling geformuleerd. Het gaat hierbij vooral om verwachtingen ten aanzien van meer innovatie en daarmee gepaard gaande productverbetering en -differentiatie, en meer keuzevrijheid voor de afnemers. De conclusie van EZ (2008) dat doelstellingen bij marktwerking vooraf onvoldoende duidelijk zijn, sluit hierop aan. Het is inderdaad een lastige zaak om doelstellingen die niet duidelijk geformuleerd zijn te monitoren en om erop te sturen.

Pogingen hier een brede benadering op toe te passen stranden tot nu toe vaak op verkokerde overheidsorganisatie en/of bureaucratie.

Met marktwerking laat de overheid zaken bewust los, en tegelijkertijd is zij bang de grip op kwaliteit en overheidsgeld kwijt te raken. Dit roept weer de vraag op hoe en in hoeverre hier grip op gehouden moet worden.

Het verkrijgen van een beeld van de kwaliteitsaspecten die een rol spelen bij publieke dienstverleners tussen markt en staat, kan een bijdrage leveren aan het verkrijgen van een helder beeld.

## **7.2. Vormen van marktwerking nader beschouwd**

Het introduceren en stimuleren van marktwerking door de overheid is in Nederland op verschillende manieren bewerkstelligd. In de vorige paragraaf is onderscheid gemaakt tussen het op afstand zetten van organisaties door privatisering en verzelfstandiging, en het stimuleren van organisaties, waarbij de termen marktprikkels en deregulering aan de orde zijn. Onderstaande paragrafen gaan hier nader op in.

### **7.2.1. Marktwerking door verzelfstandiging en privatisering**

Een in Nederland regelmatig toegepast middel om marktwerking te bewerkstelligen, is het initiëren van gefaseerde verzelfstandiging en privatisering: van interne naar externe verzelfstandiging en vervolgens privatisering.

Privatisering wordt soms gezien als synoniem voor marktwerking. De definitiekeuze in dit onderzoek heeft betrekking op een verandering in de status van een afzonderlijke organisatie. Van Delden en Veraart (2001) noemen het een proces dat erop gericht is een bedrijf in een positie te brengen als die van een reguliere private onderneming. Het begrip verzelfstandiging heeft ook betrekking op individuele organisaties. Dit gaat om organisaties die uit de overheidsstructuur zijn gehaald, maar nog wel een directe relatie met de overheid hebben.

Het pad van volledige overheidsorganisatie naar *intern zelfstandig onderdeel* is doorgaans gericht op verzakelijking. De cultuurverandering staat hierbij samen met verandering van sturing en budgettering centraal. Prijsvorming gaat bij deze stap van begrotingen op basis van input, naar tarieven op basis van output (diensten en kwaliteit). Resultaatbeoordeling gaat van budget naar kosten per eenheid (van Delden en Veraart, 2001). Interne verzelfstandiging vindt volgens Frissen (1996) plaats door beheersdifferentiatie en vormen van zelfbeheer. De taakstelling en het budget zijn neergelegd in een managementcontract. De overheid fungeert echter doorgaans als financiële achtervang en suppleert de tekorten. Een bestuursvorm passend bij interne verzelfstandiging is die van agentschap. Een voorbeeld van een agentschap is de Immigratie en Naturalisatie Dienst.

Bij de overgang van een intern naar een *extern zelfstandige overheidsorganisatie* gaat het om het (deels) functioneren in een private markt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de uitvoering van een taak die specifieke expertise of deskundigheid vraagt. In bestuurlijke en juridische zin verandert er veel voor de organisatie. Marktprijzen gaan fungeren als referentie voor eigen tarieven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de uitvoering van een taak die specifieke expertise of deskundigheid vraagt. Het gezag is onafhankelijk, en er worden programmeerbare beslissingen genomen. Daardoor wordt deels strategische, en vaak volledige, tactische en operationele autonomie verkregen. De strategiebepaling wordt niet geheel overgedragen, omdat de overheid op hoofdlijnen van het beleid invloed houdt (Sylvester, 1997). Afwegingen vinden plaats door processen waarin belanghebbenden participeren. Als de mate van afhankelijkheid van de overheid groot blijft, kan een externe zelfstandigheid de gewenste positie voor een organisatie zijn (Frissen, 1996). De organisatie kan failliet gaan, hoewel dat in de praktijk weinig voorkomt.

*Privatisering* betekent de organisatie volledig zelfstandig te laten zijn van de overheid. Overheidstaken zijn dan volledig afgestoten of uitbesteed. De verkoop van aandelen door de overheid is bij overheids NV's het sluitstuk van een dergelijk proces. De organisatie moet het dan hebben van contracten met opdrachtgevers en klanten. Ook het spel van fusies en overnames in markten komt nu in volle omvang op de organisatie af. Er ontstaat een proces van voortdurende aanpassing op eisen van de markt. Bedrijfseconomisch is niet meer het dekken van de kosten, maar het realiseren van een marge of winst bepalend voor het eindresultaat. Het bedrijf kan failliet gaan. Er is in principe geen bescherming van de overheid meer. Verantwoordelijkheden worden overgedragen aan de private sector. Het gaat om beleidsbeëindiging en uitbesteding. Benoeming van het bestuur is niet meer een zaak van de overheid, maar van de Raad van Commissarissen. Bovenstaand pad is beschreven door Van Delden en Veraart (2001), maar bijvoorbeeld ook door Frissen (1996).

### 7.2.2. Marktprikkels

Het stimuleren van marktwerking wordt echter ook op andere manieren en bij een ander type organisaties bewerkstelligd. Van Delden en Veraart (2001) noemen het introduceren van *marktprikkels* een instrument om een sector te revitaliseren. Dit past de overheid bijvoorbeeld toe bij private, niet-commerciële instellingen, behorende tot het maatschappelijke middenveld. Hierbij is verzelfstandiging niet zozeer als doel aan de orde, maar wel meer zelfstandigheid en een meer extern gerichte houding. Voorbeeld van sectoren waar dit is toegepast zijn de thuiszorg, de ouderenzorg, of woningcorporaties.

De overheid kan een aantal typen prikkels geven om marktwerking te bevorderen. Aan individuele publieke dienstverleners kan zij prikkels geven door de wijze van

financiering. Ook kan de overheid de afnemers invloed geven, bijvoorbeeld door middel van vraagsturing.

Veraart (2007) stelt dat het gaat om het optimaliseren van interventielijnen. In zijn onderzoek naar netwerksectoren, noemt hij *concurrentiebevordering* als manier van mogelijke overheidsinterventie. Zo kan er sprake zijn van concurrentie *om* de markt. Hierbij is er sprake van *een* aanbieder, waarvoor een afgesproken periode een gebruiksrecht gegund wordt door de overheid, die opdrachtgever blijft. Bewaking kan bijvoorbeeld plaatsvinden door contractafspraken, al of niet met prestatieprikkels. Bij concurrentie *op* de markt kunnen consumenten kiezen uit meerdere aanbieders. De mogelijkheid tot het wisselen van aanbieder houdt de aanbieder scherp. Bewaking vindt dan plaats door een reguleringskader en toezichthouder. Een derde manier van concurrentiebevordering is het verbinden van prikkels en sancties aan benchmarking - een vergelijking tussen aanbieders op dezelfde markt. Benchmarking is ook wel een aanvullend instrument op bestaande sturing. De betrokken organisatie moeten hier wel aan mee willen werken.

Bij de drie bovengenoemde modellen is er een afnemende intensiteit van de concurrentieprikkel. Het welvaartseffect van benchmarking gaat vooral over kosten en tarieven, en minder over kwaliteit en innovatie volgens Veraart (2007). Hij stelt dat bij concurrentie *op* de markt de innovatieprikkel het sterkst is.

Naast algemene marktprikkels zijn er ook *financiële prikkels* mogelijk. Prijsregulering kan op verschillende manieren plaatsvinden. In netwerksectoren vergoedt de overheid soms de kostprijs, plus een rendementsvergoeding, via de 'kostprijs-plusmethode'. Hierbij neemt zij in feite zelf de risico's op zich.

Ze kan ook voor een aantal jaren een maximumprijs opleggen via de 'pricecapmethode', zoals bij vaste telefonie. Deze methode prikkelt, meer dan de kostprijs-plusmethode, kostenverlaging en procesinnovatie en minder de kwaliteit.

Bij zogenaamde 'maatstafconcurrentie' maakt de overheid gebruik van benchmarking als instrument. Hierbij moeten er wel voldoende, en voldoende vergelijkbare, bedrijven in de benchmark zitten. Het meenemen van best practices in de benchmark kan de prikkels voor kwaliteitsontwikkeling stimuleren. In principe dragen bedrijven hierbij de risico's, maar strategisch gedrag kan evengoed voorkomen. De regulering van kwaliteit blijft achter bij prijsregulering, volgens Veraart.

Een ander voorbeeld van financiële marktprikkels is sturen op budgetbeheersing. Het gaat er hierbij om of de kosten gelijke tred houden met de omvang van de vraag. Ook speelt de keuze in welke mate vergoedingen uit de collectieve middelen komen of uit de bijdragen van gebruikers (het profijtbeginsel) een rol. Tenslotte speelt de vorm waarin publieke bekostiging plaatsvindt, bijvoorbeeld via lumpsum of op andere wijze, en door wie, een rol.

Ook is *schaalvergroting* door de overheid ingezet als middel om instellingen zelfstandiger te laten functioneren. De centrale overheid wilde zelf terugtreden,

§maar dan dienden de geprivatiseerde en gedereguleerde instellingen wel een zodanige omvang en cultuur te hebben dat ze ook in staat waren om efficiënt en marktconform te opereren. Een voorbeeld betreft de nota ‘Schaalvergroting, taakverdelingen concentratie’ uit 1983 van het ministerie van OCW. De minister wenste een schaalgrootte in het HBO die het de instellingen mogelijk zou maken om ‘met minder overheid’ te functioneren (Noordhof, 1998).

### **Marktprikkels voortvloeiend uit deregulering**

Een belangrijke operatie in het kader van deregulering was de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Van 1994 tot en met 2003 zijn projecten ter hand genomen die zich uitstrekken over een breed palet van onderwerpen die de samenleving raken.

Vermindering van administratieve lasten, verbetering van wetgevingskwaliteit en het openbreken van markten zijn hier aan elkaar gekoppeld, zoals bij de aanpassing van de taxiwetgeving en de bevordering van de vraagsturing in de AWBZ.

*Vraagsturing*, oftewel *sturing door de vraag* volgens de definitie van de WRR (2004), kan ook worden gezien als marktprikkel, hoewel de doelstellingen van vraagsturing breder zijn.

Een goed voorbeeld van vraagsturing als marktprikkel is het Persoonsgebonden Budget (PGB), waarbij de afnemer overheidsgeld ter beschikking krijgt en zelf kan beslissen waaraan en bij welke publieke dienstverlener hij dit besteedt.

Vraagsturing is een breed begrip dat de afnemer als uitgangspunt neemt. Het is volgens voorstanders, zoals in 2008 het ‘Innovatie Centrum Vraagsturing’, van belang als middel voor afnemers van publieke dienstverlening voor wie de belangen groot zijn. In veel gevallen zijn het mensen die iets nodig hebben van de overheid, bijvoorbeeld bij ziekte of werkloosheid, en zijn aangewezen op publieke dienstverleners. Het kan gaan om mensen die een uitkering ontvangen en daarmee afhankelijk worden van hun uitkerende instantie, of om mensen die ouder worden en thuiszorg hulp nodig hebben. De hulp die gewenst of noodzakelijk is verschilt meestal sterk per individu. Door middel van vraagsturing kan maatwerk worden geboden. Uitgangspunt van vraagsturing is dat de afnemer zelf kan bepalen wat hij wil en hoeveel en bij wie hij zijn middelen besteedt. Het is aan organisaties om zich aan te passen.

De WRR (2004) stelt dat vraagsturing veelal plaatsvindt onder imperfecte marktcondities, waarbij er sprake is van een quasi markt. Dit brengt ook meteen de beperkingen van deze methode naar voren.

#### **7.2.4. Hybride markten voor hybride organisaties?**

Hybride organisaties opereren vaak in gereguleerde, ook wel hybride genoemde, ‘quasi markten’ volgens Brandsen (2004). In deze quasi markten zijn organisaties



vaak meer afhankelijk van hun afnemers (en vice versa) dan in open markten. Zij kunnen niet zomaar overstappen op een andere doelgroep. Niet elk marktgedrag is wenselijk in een quasi markt en de competitie is onvolkomen.

De publieke dienstverleners in quasi markten zijn wel gekarakteriseerd als hybride organisaties. Het is in de praktijk lastig een scheidslijn te maken tussen de publieke en private sector. Karré e.a. (2007) geven een overzicht van denkmodellen op dit gebied. Verschillende auteurs spreken over een *publiek privaat continuüm*. Hier zijn verschillende modellen over opgesteld. Karré verwijst naar Rainey die de dimensies 'funding' en 'ownership', en economische autoriteit versus politieke autoriteit onderscheidt. Een overheidsindustrie heeft bijvoorbeeld op beide gebieden autoriteit. Van Hout (2007) pleit in navolging van anderen voor een meer gedifferentieerd, meervoudig beeld van hybriditeit. Naast de dimensie van kapitaal zijn er ook dimensies zoals bijvoorbeeld doelen van de organisatie en corporate identity. De Algemene Rekenkamer (2006) onderscheidt een aantal aspecten van organisaties die tussen publiek en privaat kunnen liggen. Elementen zijn de vorm van concurrentie, de rechtsvorm en cultuur. Verder noemt de Rekenkamer de relatie met de overheid en de vrijheid die organisaties krijgen bij taakuitoefening, maar ook de financiering. Tezamen bepalen deze aspecten volgens de Algemene Rekenkamer het publiek/private profiel.

### 7.3. Betekenissen van markt en marktwerking

#### 7.3.1. Markt versus overheid

Iedere samenleving moet een aantal kernproblemen oplossen om te bestaan, volgens Waslander (1999). Het gaat hierbij om vraagstukken als wat, hoe en voor wie gaan we produceren. Er zijn een aantal coördinatiemechanismen. Waslander noemt traditie, waarbij vaste gewoontes, regels en rituelen bepalen wat er gebeurt. Traditie is gericht op continuïteit. Een traditionele samenleving kenmerkt zich door een traag tempo van veranderingen. In veel westerse samenlevingen is traditie echter als principe meer naar de achtergrond verschoven. Zij kenmerken zich door een hoog tempo van veranderingen. In deze samenlevingen is het principe van de markt dominant, waar vraag en aanbod via het prijsmechanisme op elkaar worden afgestemd. De markt is gericht op flexibiliteit en verscheidenheid. Tegenover de markt staat het dirigisme, waarbij beslissingen genomen worden door een enkele instantie, zoals een staat. Dirigisme is gericht op sturing.

Van de Donk en Brandsen (in Brandsen en van de Donk, 2006) gebruiken een andere benadering van het begrip coördinatiemechanismen. Naast de markt, de staat en gemeenschappen<sup>31</sup> (familie en gezinsverband) is er het maatschappelijke mid-

---

<sup>31</sup> Met 'gemeenschappen' doelen de auteurs op familie- en gezinsverband.

denveld, waaronder kerken, sportclubs, scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en buurtverenigingen. Elk van deze domeinen kan worden gekenschetst door eigen coördinatiemechanismen: dat wil zeggen specifieke institutionele patronen en manieren van besturing. Bij de staat is legitimatie een belangrijke. Bij de gemeenschappen is het mechanisme solidariteit, wederkerigheid en liefde, en bij de markt de ruilrelatie. Bij maatschappelijke organisaties is een coördinatiemechanisme solidariteit en gevoelens van wederzijdse afhankelijkheid. In de praktijk vindt men allerlei mengvormen van mechanismen.

Men spreekt wel over markteconomie versus planeconomie als ideaaltypen in het licht van het principe van de markt versus dat van dirigisme. In een markteconomie zijn productiemiddelen particulier eigendom, is economische besluitvorming gedecentraliseerd en komen beslissingen tot stand door prijsvorming. Nadelen zijn onder andere dat dit leidt tot grote verschillen tussen arm en rijk en werkloosheidsproblemen, bijvoorbeeld als gevolg van economische crises van grote omvang. Ook een aantal goederen of diensten werd te weinig voorzien zoals infrastructuur en onderwijs.

Marx (1818-1883) beschouwde het vrije marktmechanisme, door hem kapitalisme genoemd, als onrechtvaardig en uiterst ondoelmatig. Marx pleitte voor de socialistische planeconomie, die Lenin begin van deze eeuw in Rusland realiseerde (Somers en Van Sinderen, 1996).

In een planeconomie is er sprake van een productie- en verdelingsplan en zijn de productiemiddelen collectief eigendom. Het besluitvormend orgaan namens de gemeenschap zorgt voor een economisch plan. De kunst van een goede planning is het aanbieden van niet te weinig, en niet teveel van een bepaalde voorziening volgens Nentjes (1989). In een planeconomie ontbreken de prijzen die de behoefte aan voorzieningen signaleren en het verbruik ervan regelen. Dit betekent voor de overheid dat het lastig wordt vast te stellen hoe waardevol gebruikers een bepaalde voorziening vinden. Hiermee kan overvragen in de hand worden gewerkt. Er is sprake van problemen als onvoldoende differentiatie in het productenpakket, tekorten en 'slechte' kwaliteit. Planeconomieën zijn eind jaren tachtig grotendeels van het (Oost-) Europese toneel verdwenen (Somers en Van Sinderen, 1996).

Nog steeds is de beslissing waar in te grijpen op markten in de praktijk niet alleen een pragmatische, maar ook een politieke keuze. Dit maakt het onderwerp beladen. Volgens Teulings e.a. (2005) zijn er verschillende dilemma's voor de overheid. Een belangrijke is: publieke dwang maakt 'solidair' maar beperkt de 'keuzevrijheid'. Daarnaast speelt de klassieke links-rechts tegenstelling; rechts vindt dat particuliere eigendomsrechten moeten worden beschermd tegenover machtsmisbruik van de

staat; links wil de gevolgen van ongebreidelde marktwerking bestrijden en het gemeenschappelijk belang beschermen<sup>32</sup>.

Marktwerking wordt ook wel geassocieerd met (*neo*-)liberalisme (Frissen, 1995). In het liberalisme staat het individuele vrijheidsrecht centraal. De staat is neutraal. De taak van de staat is beperkt tot garantie van het rechtvaardige. (Neo-)liberalisme wordt een al te eenzijdig marktdenken en een te minimale staatsconceptie verweten. Het wordt geassocieerd met hedonisme, calculisme en gebrekkige gemeenschapszin. Consumentisme, relativisme en niet gereflecteerde tolerantie overheersen volgens tegenstanders. Het gaat om de negatieve gevolgen van het liberaliseringproces, gelegitimeerd door de utilitaristische moraal<sup>33</sup>.

### 7.3.2. De historische en abstracte betekenis van het begrip markt

Het begrip markt heeft verschillende betekenissen. Van origine betekent het handel (koop en verkoop) in het openbaar op een plaats, vaak in de openlucht. Maar het gaat ook over de *mogelijkheid* tot handel. Een andere betekenis betreft de plaats waar een markt traditioneel gehouden wordt (zie ook Van den Boon en Geeraerts, 2005). De geschiedenis van de markt als handelsplaats is interessant, omdat het helpt bij het maken van een voorstelling van een virtuele markt. Met de zekerheid te knoopt te zijn, volgt hier een korte beschrijving als referentiekader voor het vervolg. Deze geschiedenis wordt, volgens Noordegraaf (1985), in verband gebracht met straathandel en gaat terug naar een ver verleden. Het woord markt is afkomstig van het Latijnse mercatus, dat als betekenis handel en markt heeft. Waar handel is, ontstaat de behoefte om deze te concentreren. Kopers en verkopers zoeken een vast ontmoetingspunt voor afzet en uitbreiding van transacties. Hierbij gaat het om pleinen, straten bruggen en ruimtes, waar kooplieden en klanten lieflijk aanwezig zijn met hun handel.

Handel en marktvorming zijn het gevolg van toenemende specialisatie. In de loop van de tiende eeuw nam de handel in Nederland toe, binnen de context van het zogenaamde feodale stelsel. Geld kreeg een steeds belangrijker functie in het economisch verkeer. De marktvorming was van belang voor de groei van handelsnederzettingen tot steden. Een klein deel van de bevolking woonde in de stad en werk-

<sup>32</sup> Bij puur collectieve goederen is het lastig het niveau vast te stellen omdat iedereen zijn eigen wensen heeft. Tenslotte is het naarmate informatie moeilijker verifieerbaar en de heterogeniteit groter is, lastiger om publieke dwang uit te oefenen.

<sup>33</sup> Ook discuteert men wel over het Angelsaksische versus het Rijnlandse model. Het eerste model staat voor minder overheidsinvloed, met als nadeel een zwakkere publieke sector. Juridische aansprakelijkheid speelt een relatief belangrijke rol in dit model. Het minder flexibele Rijnlandse model kenmerkt zich door veel overleg en het afwentelen van economische risico's op de collectiviteit, volgens Somers en Van Sinderen (1996).

te oorspronkelijke samen in gilden. Kooplleden vervoerden goederen over grote afstanden tot buiten de landsgrenzen.

Aanvankelijk werd koopwaar soort bij soort aangeboden. In de regulering van markten had de stad een grote rol. Vaak was er te weinig ruimte en werd bebouwing gesloopt voor de markten. In de gouden eeuw leidde de economische groei tot een sterke toename van de aanleg van veel markten.

Het bezit van een goed lopende markt kon voor een stad een goede inkomstenbron zijn. Daarnaast waren er ook kosten mee gemoeid, zoals het treffen van voorzieningen. Elke markt had zijn eigen reglement ten aanzien van staanplaatsen en gedragsregels. Ook golden er voorschriften voor de kwaliteit van producten, zoals vis. Er waren kwaliteitskeurmeesters zoals de 'botergootsters' voor boter en 'waardijns' voor lakens. Niet iedereen mocht op markten komen, terwijl anderen hier toe werden verplicht. Ook speelde het probleem van monopolies door voorverkopen. Ook in die tijd wilde de overheid het marktgebeuren beheersen. De bevordering van de algemene welvaart vormde een belangrijk politiek thema.

De voorloper van de beurshandel is de stapelmarkt. Op de stapelmarkt werd de verkoop op monster of beschrijving maatgevend. Kopers en verkopers zijn er nog wel aanwezig. De internationale groothandel verdween met de ontwikkeling van de beurs uit het stadsbeeld. Met de komst van moderne communicatiemiddelen verdween het grootste deel van de handel van de markt en zelfs van de beurs.

De gesloten ruil van industriële producten breidt zich vanaf het begin van de industrialisatie steeds verder uit. Daarmee wordt het begrip markt steeds abstracter. Er is hierbij geen concrete, zichtbare, ontmoetingsplaats, bijvoorbeeld de (wereld)graanmarkt of de huizenmarkt (Noordegraaf, 1985). Het traditionele gildensysteem behorend bij het feodale stelsel werd vanaf 1200 steeds meer uitgehouden door de handel (Somers en Van Sinderen, 1996). Tot ver in de negentiende eeuw boden week- en dagmarkten bijna alles wat er kon worden vervoerd te koop aan.

#### *De abstracte betekenis van het begrip markt*

Bij het zoeken naar verklaringen van de werking van het abstracte begrip *markt* komt men al snel op het terrein van de economische wetenschap. De markt kent een aantal basiskenmerken, zie ook Waslander (1999) en Teulings e.a. (2005):

- Er zijn vragers en aanbieders,
- Er is onderlinge competitie,
- Informatie over de prijs stemt vraag en aanbod op elkaar af.

Een van de grondleggers van de economische wetenschap, Smith (1723-1790), stelde dat de onzichtbare hand van de markt vragers en aanbieders in evenwicht brengt. Een belangrijk kenmerk van de markt is, dat deze zonder centrum is. De markt aggregiert alle informatie in een kengetal, de marktprijs. Er komt geen centrale planner aan de markt te pas.

Markten hebben een centrale rol in het voortbrengen en uitwisselen van informatie.

Hayek (1890-1992) stelt de markt voor als een nooit eindigende ontdekkingsreis. Het hoofdprobleem van alle menselijke actie is hoe het beste gebruik van worden gemaakt van verspreide bronnen. Alleen het proces van competitie maakt het mogelijk om gebruik te maken van bestaande kennis. De markt heeft geen waarden of richting. Er is een logica van spontane orde.

### 7.3.3. Doelgroepen en deelmarkten

Op de historische markten waren verkopers in de eerste plaats de producenten van de aangeboden artikelen, waaronder veel boeren met waren als melk, kaas, boter en eieren. De markt werd vaak gezien als het hart van het stedelijk leven. Er vond veel onderlinge handel plaats op de markten, maar ook veel andere activiteiten, tot en met terechtstellingen. Geleidelijk aan ontstonden gespecialiseerde markten, waaronder huwelijksmarkten en arbeidsmarkten, bijvoorbeeld voor boerenknechten (Noordegraaf, 2005).

Tegenwoordig denken, althans volgens marketinggoeroe Kotler e.a. (2006), de meeste bedrijven in termen van 'doelgroepen' en 'deelmarkten'. Bedrijven delen de markt in segmenten in, kiezen een doelgroep en positioneren zich voor een of meerdere doelgroepen.

Kopers onderscheiden zich, gezien door marketing ogen, in meerdere opzichten van elkaar. Invloedsfactoren die het gedrag beïnvloeden zijn in brede zin de cultuur en sociale klasse waarbinnen consumenten leven, de persoonlijke maatschappelijke situatie, en ook meer persoonlijke zaken zoals overtuigingen. Binnen sociale verbanden zoals het gezin zijn er verschillende kooprollen zoals beslisser, beïnvloeder en gebruiker.

#### *Segmentatie als middel om groepen te bereiken*

Consumentenmarkten kunnen op veel verschillende manieren worden gesegmenteerd door ondernemingen, bijvoorbeeld naar geografische eenheden. Bedrijven passen ook wel segmentatie naar postcodegebied toe, ervan uitgaande dat huishoudens binnen bepaalde gebieden grote gelijkenissen vertonen. Een andere wijze van segmenteren is naar levensfase. Ouderen hebben andere behoeften dan gezinnen met kinderen. Segmentatie naar inkomen is gangbaar als het gaat om luxe artikelen. Ook in de publieke dienstverlening is zichtbaar dat er een correlatie is tussen het inkomen en het gebruik van bepaalde voorzieningen, zoals theaters. Psychografische segmentatie is het indelen van afnemers aan de hand van levensstijl en persoonlijkheid.

Afnemers kan men ook indelen aan de hand van het gedrag ten opzichte van een bepaald product. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij producten die alleen bij een bepaalde gelegenheid worden aangeboden, zoals een bruiloft of uitvaart. Een ander indelingscriterium is de gebruiksfrequentie van een bepaald product. Bedrijven delen

markten in naar verwachte behoefte aan bepaalde producteigenschappen, zoals die van pijnstillers of tandpasta.

Meestal integreren aanbieders de manieren om de markt te segmenteren, of volgen ze daar verschillende stappen in. Een effectieve indeling gebruikt segmenten, die ook meetbaar, bereikbaar en beïnvloedbaar zijn, althans volgens Kotler e.a. (2006).

Een geheel ander type markten dan consumentenmarkten betreffen de 'business tot business'-markten. Deze worden ook wel ingedeeld aan de hand van de branche of de grootte op locatie van de afnemersbedrijven. Het inkoopbeleid van bedrijven is ook van belang. Zo zijn er bedrijven die uit zijn op het goedkoopste product, of bedrijven die meer georiënteerd zijn op service.

#### *Niches en schaalvoordelen*

Bij de doelgroepkeuze letten bedrijven er op een segment te kiezen waarin zij zich als voldoende aantrekkelijk kunnen positioneren en een goede concurrentiepositie kunnen verkrijgen. Het kiezen van een niche biedt kleine bedrijven de kans met hun eigen beperkte middelen in te zetten op een markt, die voor grotere bedrijven wellicht minder aantrekkelijk is.

Er zijn verschillende mogelijke benaderingen voor bedrijven om concurrentievoordeel te behalen. Een voorbeeld hiervan is het profileren met een bepaald specialisme. Er zijn ook branches waarin met grote hoeveelheden wordt gewerkt en waar schaalvoordelen gelden. Er zijn specialistische bedrijfstakken, maar ook organisaties die zich verspreiden over verschillende markten.

#### *Onderscheid en perceptie niet altijd objectief*

Organisaties kunnen zich op de markt onderscheiden door de prijs/kwaliteitverhouding. Volgens Kotler e.a. kiezen consumenten doorgaans voor de producten die hen de hoogste waarde bieden. Vanuit deze redenering bevat een gunstig waarde aanbod van een product dus een betere prijs/kwaliteitverhouding, ten opzichte van wat elders verkrijgbaar is. Een merk als Volvo onderscheidt zich bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en ruimte. Zo is er in elke markt doorgaans ruimte voor verschillende waardepositioneringen. Daarbij gaat het niet alleen maar om de feitelijke waarde van het product of de dienst zelf, maar om de beleving of *perceptie* van een product of merk door de (potentiële) klanten. De perceptie van personen is niet objectief. Consumenten hebben de neiging informatie aan te passen aan hun persoonlijke voorkeuren. Indien zij aan een bepaald merk gewend zijn zal de waarneming selectief worden. Dan is het niet eenvoudig het kooppatroon te veranderen. Een bedrijf kan dit met communicatie beïnvloeden door bepaalde aspecten van een product of dienst te benadrukken als voordelen voor de consument. Ook kan men door middel van associatie van een product met een bepaalde cultuur of beleving een product positioneren, zoals bij themahotels of pretparken. Emotionele associaties kunnen bedrijven gebruiken als verkoopargument. Een positione-

ring is effectief als hij duidelijk onderscheidend is en ingrijpt op voor de consument belangrijke aspecten.

#### *Beperkte speelruimte publieke dienstverlening*

Elke type publieke dienstverlener richt zich, gezien de aard van activiteiten, op een bepaalde groep afnemers. Zo komen (overheidsuitgaven aan) maatschappelijke dienstverleners zoals de thuiszorg ten goede aan lagere inkomensgroepen, de kinderopvang weer aan de hogere inkomensgroepen (SCP, 2006). Publieke dienstverleners kunnen gericht zijn op specifieke levensfasen, zoals kinderdagverblijven of verzorgingshuizen. Er zijn echter ook publieke dienstverleners die zich richten op het afzetten van grote volumes, zoals energiebedrijven.

Publieke dienstverleners krijgen door hun publieke karakter niet altijd de vrijheid om hun eigen strategische koers te varen en zich te richten op andere doelgroepen of deelmarkten. Een voorbeeld van een sector waar sommige instellingen meer vrijheid willen, is die van woningcorporaties. Waar ze grenzen opzoeken, krijgen ze te maken met politiek en pers. Berichten in de pers gaan over allerlei 'lucratieve nevenactiviteiten' zoals het 'uit de grond stampen' van koopappartementen en dure huurwoningen (Buddingh in NRC Handelsblad, 2006).

Omgekeerd zijn veel afnemersgroepen afhankelijk van bepaalde publieke dienstverleners. Dit is bijvoorbeeld het geval als 'exit', het wisselen van publieke dienstverlener, lastig is vanwege onvoldoende alternatieven of andere problemen die dit met zich meebrengt (Zie hoofdstuk 6).

### **7.3.4. Marktwerving, marktfalen en overheidsfalen**

#### *Marktwerving, marktfalen en overheidsfalen*

Een van kernbegrippen uit de economische wetenschap is het begrip 'marktwerving'. Marktwerving is in dit kader het (automatisch) tot stand komen van een geschikte prijs voor een goed of voor een dienst wanneer er evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod. De vrijheid van de markt maakt het mogelijk dat iedereen zijn eigen waarden kan hanteren. Het is een van de grootste verdiensten van markten dat de beloning niet afhankelijk is van persoonlijke voorkeuren. Leveranciers worden niet beloond voor het uitvoeren van orders, maar voor het voorzien in behoeften (Bouckaert en Godard-van de Kroon naar Hayek, 2000).

De markt aggregeert alle informatie in een kengetal, de marktprijs. De vraag naar en het aanbod van economische goederen, hangen af van de prijs die ervoor wordt gevraagd. Bij een hogere prijs zal het over het algemeen zo zijn dat er minder vraag naar een artikel komt en dat er meer aanbod verschijnt. Andersom zal bij een lagere prijs de vraag toenemen en het aanbod afnemen. Door dit effect zal zich vanzelf een evenwicht instellen waarbij vraag en aanbod gelijk worden, en een daarbij horende prijs worden bepaald (Teulings e.a., 2005). Het transactiemechanisme van de markt is zo krachtig omdat het informatie verschaft aan betrokken partijen zonder dat een

centrale planner hiervan op de hoogte hoeft te zijn. Het gaat in de markt om gelijk oversteken van rechten en plichten.

Omdat de markt de informatie in de marktprijs, aggregereert komt er dus geen centrale planner aan te pas. Wanneer de prijs van een product stijgt zal de vraag naar dit product dalen, omdat minder mensen deze hogere prijs voor het product over hebben. Het aanbod zal echter stijgen, omdat het bij een hogere prijs voor meer producenten rendabel is om het product te gaan produceren. Aangenomen dat vraag en aanbod zich beide lineair gedragen, is er slechts één punt waarbij ze elkaar snijden. Dit is het marktevenwicht: de prijs en de hoeveelheid die op een vrije markt tot stand zouden komen<sup>34</sup> (Teulings e.a., 2005).

### *Het falen van de markt*

In de praktijk zijn er allerlei complicaties, vooral doordat de markten geen volkomen concurrentie kennen (zie ook Waslander, 1999 en Teulings e.a. 2005)).

Belangrijke kenmerken van een goed werkend marktmechanisme zijn:

- De vragers kunnen kiezen
- Er sprake is van 'evenwichtige' concurrentie tussen aanbieders
- Het prijsmechanisme dienst doet om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen

Een markt kan bijvoorbeeld beïnvloed worden doordat het aantal producenten beperkt is. In het extreme geval gaat het hierbij om monopolisten. De *monopolist* kan de prijs straffeloos verhogen, de consumenten lopen toch niet weg. Het surplus is hierbij overgeheveld van consument naar producent. De macht van de monopolist is groter naarmate hij gebruikers kan uitsluiten, zodat er achter zijn rug om geen handel plaatsvindt. Hij beschikt idealiter over de informatie over de prijs die de consument bereid is te betalen<sup>35</sup>.

Marktfalen wil zeggen dat de markt geen optimale oplossing tot stand kan brengen. In principe zou marktwerking tot een uitkomst moeten leiden die efficiënt is. Hieraan zijn wel enige voorwaarden verbonden: de markt zou perfect moeten zijn met volledige mededinging, voor iedereen volledige informatie, geen toe- en uittredingsbarrières of transactiekosten, en homogene producten. Aan al deze voorwaarden samen wordt zeer zelden voldaan. Belangrijke redenen voor marktfalen zijn beroving (een marktpartij eigent zich hierbij onevenredig veel toe) - en onderhandelingsproblemen.

Achterliggende oorzaken zijn bijvoorbeeld *schaalvoordelen* en het profiteren van marktmacht door een monopolist. Maatregelen zijn niet altijd eenvoudig, omdat

---

<sup>34</sup> Als de aanbodcurve evenwijdig naar rechts verschuift, dan worden er bij dezelfde prijs meer producten aangeboden. Als de aanbodcurve evenwijdig naar links verschuift, dan worden er bij dezelfde prijs minder producten aangeboden. Het maatschappelijk surplus van de markt is het verschil tussen waardering van verkoper en koper. Bij een ruil is het surplus altijd positief, anders vindt de transactie niet plaats.

<sup>35</sup> Bij markten met hoge vaste kosten en weinig ruimte in de prijs is het een dilemma of er plaats is voor concurrentie (zie ook Teulings e.a., 2005).



monopolisten soms de minst slechte oplossing zijn, bijvoorbeeld in de publieke dienstverlening. Marktwerking in sectoren die grote netwerken gebruiken (treinvervoer, energiedistributie) kan bijvoorbeeld leiden tot onnodige verdubbeling van het netwerk.

Ook kunnen zich *informatieproblemen* voordoen. Afnemers kunnen bijvoorbeeld onvoldoende informatie over prijs en kwaliteit krijgen, zodat zij geen vergelijking kunnen maken. Of aanbieders hebben onvoldoende informatie ter beschikking over afnemers waardoor zij niet de juiste producten of diensten kunnen produceren (voorbeeld verzekeringen). Bij averechtse selectie onttrekken verzekeringsmaatschappijen zich aan ongunstige risico's. Door negatieve risicoselectie kan in sommige verzekeringsbranches (ziektelasten, werkloosheid, pensioen, arbeidsongeschiktheid) een onwenselijk gebrek aan solidariteit ontstaan.

De markt kan ook ongewenste *neveneffecten* hebben zoals onacceptabele segregatie, waarbij goederen verschillend verdeeld worden over sociale groepen of onacceptabele voorkeuren.

Teulings e.a. schetsen het dilemma overheid versus markt als volgt. Bij optreden van marktfalen is de oplossing een herinrichting van de markt, gewoonlijk door ingrijpen van de overheid. Door marktfalen wordt de optimale situatie niet bereikt<sup>36</sup>. Marktwerking wordt geassocieerd met anarchie. Centrale sturing wordt gezien als oplossing om een evenwichtig resultaat te bereiken. Reden voor centrale sturing kunnen berovingproblemen zijn. Hiertegen kan de rechtsstaat beschermen.

#### *Het falen van de overheid*

De overheid kan, indien de markt faalt in haar ogen, diverse maatregelen nemen. Zij kan producten zelf gaan verschaffen en zo het productieproces in eigen hand houden. Ook kan zij een rol spelen in de financiering van producten. Een voorbeeld hiervan is het subsidiëren van publieke voorzieningen, zoals het treinkaartje of de toegang tot het onderwijs. Tenslotte kan zij regels stellen, die zij bijvoorbeeld door toezichthouders laat bewaken.

Tegenover marktfalen staat echter overheidsfalen. De overheid moet veel belangen en veel verschillende doelen dienen. Bij het uitoefenen van collectieve dwang kunnen weer onderhandelingsproblemen, delegatieproblemen of geloofwaardigheidsproblemen optreden. De keten van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties leidt tot zand in de machine van de bureaucratie. Ruime bevoegdheden van de overheid ondergraven de effectiviteit van prikkels, waardoor niet meer gestuurd kan worden.

---

<sup>36</sup> Vaak is dat omdat grote externe effecten, handelingen van consumenten en producenten die buiten de markt om een positief of negatief effect hebben op de behoeftenbevrediging, optreden. Deze worden per definitie niet in de prijsvorming meegenomen, waardoor de markt een sub-optimale oplossing bereikt.

Waslander (1999) maakt onderscheid tussen een aantal vormen van overheidsfalen. De overheid kan falen door de manier van democratische besluitvorming, waarbij de uitslag niet altijd een adequate afspiegeling is van wat mensen willen. Ook de wijze van financiering kan leiden tot onbedoelde gevolgen. Dit kan bijvoorbeeld doordat er geen duidelijke prijzen zijn of dat er geen directe relatie is tussen degene die betaalt en degene die goederen ontvangt. Budgetten kunnen ontoereikend zijn, waardoor aanspraken op overheidsvoorzieningen niet waargemaakt worden. Indien de overheid een product zelf verschaft kan er sprake zijn van onvoldoende controle(mogelijkheden), gebrek aan concurrentie of een onrechtvaardige verdeling. Daarnaast kan er bijvoorbeeld een probleem optreden in de oriëntatie of attitude van de organisatie die het product of de dienst levert. Andere bronnen ondersteunen dit beeld. De uitvoerende overheidsinstelling kan eigen doelstellingen nastreven, die afwijken van de oorspronkelijke doelen van de overheid. Ook de beperkte prikkels voor bijvoorbeeld innovatie bij overheidsbedrijven hebben negatieve welvaartseffecten.

De publieke interventie heeft dus hoge transactiekosten en het primaat van de politiek veroorzaakt net zo goed als marktfalen een berovingsprobleem (zie ook Veraart, 2007, Teulings e.a., 2005). Dit geldt bijvoorbeeld voor veel collectieve diensten zoals defensie (zie ook Wolfson, 1988). De diensten zijn voor eenieder beschikbaar en niet toegespitst op de belangen van de individuele afnemer.

Ook bij quasi-individuele diensten zoals de zorg kan er sprake zijn van overheidsfalen. Iedereen heeft er recht op, maar aanspraken van de een kunnen vanwege het individuele karakter hier bij ondercapaciteit wel ten koste gaan van de ander. Een voorbeeld uit 2008 is de politieke discussie over het intrekken van de beschikbare overheidsmiddelen voor kinderopvang, omdat er teveel een beroep op wordt gedaan. De discussie over het Persoons gebonden Budget is een voorbeeld uit 2011.

## **7.4. De werking van publieke dienstverleningsmarkten**

### **7.4.1. Marktwerking in de publieke dienstverlening**

Structuurkenmerken, gedragseffecten en overheidsinterventies dienen volgens Veraart (2007) in samenhang te worden gezien als het gaat om marktwerking. Hij refereert hierbij aan het Structuur Gedrag Resultaat (SGR)-model van Bain en Maison en anderen, waar hij het aspect overheidsinterventies aan toevoegt. Breedveld (2003) gebruikt het model ook in haar analyse van de ontwikkelingen in de thuiszorg. Zij legt meer de nadruk op de dynamische markttheorie, met als uitgangspunt dat markten onder invloed van tijd en ondernemerschap voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Ze refereert daarbij aan de industriële organisatie-theorie.

*Structuurkenmerken van een markt* zijn bijvoorbeeld de schaal, de mate van productdifferentiatie en de kostenstructuur, maar ook het aantal producenten en de grootteverdeling, de concentratiegraad aan vraagzijde, de groei van de markt (Veraart, 2007; Breedveld, 2003). Structuurkenmerken kunnen al of niet barrières oproepen om de markt te kunnen betreden. Een geconcentreerde marktstructuur en barrières zouden leiden tot monopolistisch gedrag en prijsafstemming tussen aanbieders. Breedveld onderscheidt basiskarakteristieken van vraag en aanbod, die ten grondslag liggen aan de marktstructuur.

*Schaalgrootte* is in de door Veraart onderzochte netwerksectoren van groot belang. Bij drinkwater geldt bijvoorbeeld dat elke nieuwe aansluiting een betere benutting van het bestaande netwerk teweegbrengt. Verder kunnen ook kostenvoordelen gerealiseerd worden door de vervaardiging van producten in combinatie. Ook is de mate van verticale integratie relevant. Hierbij gaat het om het benutten van voordelen in de klant-leveranciersrelatie. Zo ontstaat een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen opdrachtgever en leverancier. Bij zeer specifieke goederen of diensten en moeilijk in contracten vast te leggen afspraken is dit aantrekkelijk.

Als het gaat om kostenstructuur zijn bijvoorbeeld verzonken kosten, die langere tijd opgesloten zitten in het productieproces, relevant voor de structuurkenmerken. Dit omdat bij de toetreding van nieuwe aanbieders op de markt hierdoor barrières ontstaan. De mogelijkheden voor productdifferentiatie verschillen per product, in de telecommunicatie zijn deze bijvoorbeeld groter dan bij drinkwater. Netwerken kunnen productdifferentiatie belemmeren door de voor het netwerk noodzakelijke standaardisatie.

*Gedragsekenmerken* van aanbieders zijn prijsvorming, macht van de werkvloer, investeringsgedrag en toegangsvoorwaarden. Het gaat hier om de strategische variabelen van de aanbieders. Onderlinge afhankelijkheid van aanbieders op markten waar weinig aanbieders zijn, maakt dat alle aanbieders rekening moeten houden met elkaars gedrag en zogenaamd 'strategisch gedrag' vertonen.

In Breedveld (2003) komt de (vaker gebruikte) term concurrentieverminderende strategieën naar voren. Deze zijn gericht op het beïnvloeden van de bedrijfstakstructuur. Voorbeelden van concurrentieverminderende strategieën zijn onder andere fusies en het oproepen van toetredingsbarrières. Veraart noemt dit horizontale concentratie. Aanbieder kunnen er ook voor kiezen te fuseren met aanbieders in de naastgelegen schakel van de bedrijfskolom.

Strategisch gedrag gericht op concurrentievermindering kan zich ook uiten in prijsvorming. Er zijn verschillende ongewenste vormen van strategisch gedrag, zoals monopolistische prijsvorming waarbij de aanbieder het volume beperkt en daarmee hogere prijzen kan vragen. Kruissubsidiëring is een andere vorm van strategisch gedrag. Hierbij worden kosten, gemaakt in een concurrerende markt, doorbelast aan monopolistische activiteiten of de kosten van het netwerk. Dit laatste is in bijvoorbeeld in de telecomsector voorgekomen.

Verder past samenwerking ook bij concurrentieverminderende strategieën, door bijvoorbeeld gemeenschappelijk gebruik van een informatiesysteem. Het maken van samenwerkingsafspraken over prijzen komt ook voor. Organisaties lopen dan wel het risico in aanvaring te komen met de mededingingsautoriteiten en de Europese Unie.

Diversificatie of productdifferentiatie kan ook een strategie zijn, bijvoorbeeld uit het oogpunt van risicospreiding. Valkuil hiervan is dat aanbieders investeren in inefficiënte acquisities om het beschikbare kapitaal binnen het bedrijf te houden. Concurrentieverminderende strategieën kunnen optreden als reactie op liberalisering van een markt.

Naast concurrentieverminderende strategieën zijn er positieverbeterende strategieën. Voorbeelden zijn de generieke strategieën van Porter (uit 1980), om een verdedigbaar concurrentievoordeel te bereiken. Porter noemt hierbij het onderscheiden op lage kosten, differentiatie door hoog gewaardeerde kenmerken of focus op een specifiek segment. Publieke dienstverleners verschillen in die zin van marktpartijen, dat zij niet altijd gericht zijn op het behalen van winst.

Bij het uitvoeren van strategieën naar aanleiding van de introductie van marktwerking hebben organisaties te maken met de macht van de werkvloer of professionals. Hierbij gaat het zowel om arbeidsvoorwaarden, de inrichting van de organisatie, als om het werk zelf. Bij introductie van marktwerking ziet men niet zelden weerstand uit deze hoek komen. Voorbeelden zijn stakingen in het openbaar vervoer, en bij de post naar aanleiding van marktwerking als gevolg van dreigende verslechtering van de arbeidsvoorwaarden.

Ook noemt Veraart *overheidsinterventies* als beïnvloedende factor, waaronder de eerder genoemde concurrentiebevoordering door de overheid, prijsregulering en toegang tot de markt. Veraart stelt dat het gaat om het optimaliseren van bovengenoemde interventielijnen.

Het *resultaat* van marktwerking is te zien in de prijs, kwaliteit, innovatie, en toegankelijkheid. Bij *innovatie* is er onderscheid tussen innovatie van bestaande producten en de totstandbrenging van nieuwe producten. Een voorbeeld van een markt die productvernieuwing kende als gevolg van liberalisering is volgens Veraart de telecomsector. Reden hiervoor is dat private aanbieders zich de voordelen van innovatie kunnen toe-eigenen. Innovaties kunnen kostengedreven zijn. Kosteninnovaties kunnen leiden tot kwaliteitsverlies. Kwaliteitsinnovaties komen ook wel tot stand door productdifferentiatie. Bedrijven kunnen voor kwalitatief betere producten meer geld krijgen. De marktstructuur wordt hier het resultaat van ondernemersgedrag. Hier is sprake van dynamische efficiency (Breedveld, 2003). Naarmate de markt meer gereguleerd is, is hier minder ruimte voor. Bij overheidsinnovaties kan men de prijs wel eens uit het oog verliezen.

De *toegankelijkheid* van publieke diensten staat ook in Europese beleidsdiscussies in de belangstelling. Toegankelijkheid is een containerbegrip volgens het Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken (2005). Het wordt in het taalgebruik ook vaak als synoniem gehanteerd voor bereikbaarheid, beschikbaarheid of betaalbaarheid. Bereikbaarheid belicht de geografische dimensie van toegankelijkheid. Betaalbaarheid duidt op de financiële kant van toegankelijkheid. Beschikbaarheid refereert aan de fysieke aanwezigheid. Men spreekt ook wel over fysieke, geografische en financiële toegankelijkheid.

Marktwerking kan de toegankelijkheid door middel van twee mechanismen onder druk zetten. ‘Cherry picking’, het kiezen van de meest rendabele markten, holt de grondslag voor interne kruissubsidiëring uit, waardoor onrendabele diensten niet meer worden aangeboden.

Kostenverschillen tussen consumenten leiden tot (risico)selectie door aanbieders waardoor consumenten met hoge kosten niet of minder bediend worden.

Verplichtingen voor aanbieders om toegankelijkheid te waarborgen zijn bijvoorbeeld aansluit- en leveringsplichten zoals die voor energie, universele dienstverleningsplichten, acceptatie- en zorgplichten zoals bij zorg, plicht tot uniforme tarifiering, bijvoorbeeld bij post. Financiële compensatiemechanismen zijn subsidies voor aanbieders van algemene middelen waaronder onderwijs, vereveningsfondsen, subsidies- en belastingkortingen voor gebruikers bijvoorbeeld in de culturele sector.

Compensatie van de verliezen door de voordelen (herverdeling van ‘rents’) is een aspect dat bij marktwerking een rol speelt. Breedveld (2003) spreekt hier over zogenaamde ‘trade-offs’, waarbij verbeteringen van doelmatigheid in de thuiszorgbranche ten koste zijn gegaan van andere zaken of partijen, gebruikers en het personeel.

Ook Groenewegen (2006) spreekt van publiek belang als relatief begrip, waarbij er altijd sprake is van trade-offs. Als voorbeeld noemt hij de kwaliteit van onderwijs of gezondheidszorg tegenover de inzet van goedkoper personeel, of de leveringszekerheid van elektriciteit ten opzichte van het aanhouden van productiecapaciteit. Hij stelt dat het uiteindelijk een politieke keuze is hoe de trade-off uitvalt.

#### **7.4.2. Werking van quasi markten**

Branden (2004) heeft zich in zijn onderzoek gericht op de werking van quasi markten. Overheden roepen quasi markten in het leven om de voordelen van de markt en publieke sector met elkaar te combineren. Deze markten zijn sterk gecontroleerd en gereguleerd, met als doel efficiëntie en (publieke) rechtvaardigheid. Quasi markten zijn bijna altijd gebouwd op eerdere systemen en organisaties. Een element dat van belang is, is de decentralisatie van financiële risico’s van de overheid naar de publieke dienstverleners. De overheid verwacht hiermee een gedragsverandering. Dit is gebaseerd op het uitgangspunt dat de dienstverleners de dreiging van het wegllopen van afnemers willen reduceren en nieuwe klanten willen aantrekken.

Met quasi markten kunnen echter problemen gaan spelen. Quasi markten zijn sterk gereguleerd. Aan de vraagkant spelen soms intermediairs die kennis hebben van de markt, zoals zorgverzekeraars, een rol. Aan de aanbodkant kunnen er specifieke regels zijn die onderdelen uit de markt houden, zoals in netwerksectoren. Verder zijn er beperkingen voor aanbieders, zoals een beperkte prijsrange bij huisvesting of toegankelijkheid van zorgverzekeringen. Brandsen noemt quasi markten volkomen kunstmatige constructies.

Een effect van quasi markten in de praktijk is efficiency winst, volgens Brandsen. Een ander bekend effect dat kan optreden, is een vergroting van ongelijkheid tussen afnemers. Bij nogal wat quasi markten is er gebrek aan competitie. Dit komt soms mede omdat de kwaliteit niet goed meetbaar is. Soms treden er onverwachte effecten op zoals fusies en allianties, bijvoorbeeld die in de Nederlandse thuiszorg.

### **Aanbieders willen afhankelijkheid reduceren en innoveren collectief**

Brandsen stelt dat klassieke economische theorieën niet altijd de meest bruikbare zijn omdat de quasi markt bijvoorbeeld niet anoniem is maar vaak historisch specifiek. Sociale relaties, anders dan die via vraag en aanbod, kunnen een belangrijke rol spelen. Aanbieders proberen vaak de regels te omzeilen of om te buigen. Dit geldt voor alle markten, maar speciaal voor quasi markten.

Bij de sociologische benadering waar Brandsen voor kiest zijn er een aantal theoretische assumpties. Ten eerste die van de 'resource dependence theory'. Acties en doelen van organisaties krijgen vorm in interactie met de omgeving. Hierbij speelt uitwisseling en onderlinge afhankelijkheid een grote rol. Aanbieders gaan, bij het formuleren van strategieën, uit van het eigen belang. Zij willen afhankelijkheid van andere spelers in principe reduceren.

Vooraf veranderende (markt)omstandigheden of grote fricties zijn aanleiding om te innoveren. Daarnaast noemt hij de 'cognitive institutional theory' in relatie tot innovatie als uitgangspunt. Hierbij geldt dat innovatie individueel kan plaatsvinden, maar ook collectief via samenwerking of kopieergedrag.

Er zijn bij quasi markten verder verschillende contextvariabelen. Een van deze variabelen betreft productkarakteristieken, zoals de mate waarin locatie belangrijk is en het gemak waarmee informatie over een product kan worden verzameld. Een andere is welke sociale structuren er bestaan, en of er sprake is van vertrouwen tussen partijen. Het onderlinge vertrouwen tussen marktpartijen heeft invloed op kopieergedrag en samenwerking tussen deze partijen.

Regulering van de overheid gaat bij quasi markten vaak verder dan bij een reguliere markt. Zo dienen publieke dienstverleners rekening te houden met minderheidsgroepen en zijn ze aan veel regels gebonden, tot en met verplichte samenwerking en gegevensuitwisseling. Tenslotte spelen afhankelijkheidsrelaties tussen aanbieder en afnemer een rol.

### Voorwaarden voor werking van de quasi markt

Brandsen onderscheidt een aantal condities voor een effectieve quasi markt. Een daarvan is de constructie van een competitieve marktstructuur. Verschillende factoren werken belemmerend. In veel markten zijn mensen gebonden aan bepaalde gebieden en willen ze graag dienstverlening dichtbij huis, zoals scholen of gezondheidszorg. Aanbieders kunnen dat verder afhouden door barrières op te werpen. Ook als prestaties van dienstverleners minder goed te meten zijn kan dit problemen geven (voorbeeld sociale aspecten van thuiszorg). Op een aantal markten, zoals de zorg, is er een structureel gebrek aan capaciteit. Soms is het juist niet wenselijk dat afnemers van de ene naar de andere dienstverleners switchen omdat er bijvoorbeeld informatieverlies optreedt.

De overheid kan een rol spelen in de kwaliteitstoetsing en bekendmaking van prestaties, zoals de Inspectie van het Onderwijs. De overheid kan deelaspecten als competitie op nichemarkten en innovatie bij bestaande aanbieders stimuleren. Ook heeft de overheid een rol in het bewaken of organisaties niet te veel fuseren. Fuseren kan volgens Brandsen zeer schadelijk zijn voor marktwerking.

Interventie moet effectief zijn. De marktregels moeten helder zijn en niet steeds door de overheid worden aangepast, zoals bij incrementeel beleid wel gebeurt. Door incrementeel beleid, zoals het reageren op fusies, grijpt de overheid ook vaak te laat in en maakt ze de markt instabiel. Hierdoor gaan aanbieders risicomijdend gedrag vertonen.

Het gebeurt ook dat voor bepaalde groepen afnemers een voordelige positie wordt gecreëerd waardoor ongelijkheid ontstaat voor anderen. Dit kan problemen geven. Het voice mechanisme kan meer informatie geven dan het exit mechanisme. Voice beveelt Brandsen aan, in het bijzonder bij het introduceren van een quasi markt. Het introduceren van een quasi markt moet goed worden voorbereid, waarbij gekeken is naar eerdere ervaringen.

### 7.5. Resumé marktwerking

Marktwerking is, met als aanleiding en economische recessie, ingezet tijdens de kabinetten Lubbers vanaf 1982. De vooral door economische motieven ingegeven privatiseringen onder deze kabinetten maar ook de meer door bestuurlijke motieven ingegeven verzelfstandigingsoperaties in de periode daarna, zijn zoektochten naar een betere balans tussen staat en markt.

Kwaliteitsverbetering komt als overheidsdoelstelling van marktwerking niet duidelijk naar voren, dit lijkt op zijn hoogst door de overheid als nevendoelelstelling geformuleerd. Het gaat hierbij vooral om verwachtingen ten aanzien van meer innovatie en daarmee gepaard gaande productverbetering en – differentiatie, en meer keuzevrijheid voor de afnemers.

Het begrip ‘marktwerking’ is volgens de economische wetenschap het (automatisch) tot stand komen van een geschikte prijs voor een goed of voor een dienst wanneer er evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod. Het transactiemechanisme van de markt is zo krachtig omdat het informatie verschaft aan betrokken partijen zonder dat een centrale planner hiervan op de hoogte hoeft te zijn. Tegenwoordig denken de meeste bedrijven in doelgroepen en deelmarkten volgens Kotler e.a. (2006). Bedrijven delen de markt in segmenten in, kiezen een doelgroep en positioneren zich voor een of meerdere doelgroepen.

Markten zijn echter geneigd tot falen. Marktfalen wil zeggen dat de markt geen optimale oplossing tot stand kan brengen. De overheid kan, indien de markt faalt in haar ogen, diverse maatregelen nemen. Zij kan collectieve diensten gaan verschaffen, zoals defensie. Ze kan ook een rol spelen in de financiering van quasi individuele diensten, die verstrekt worden aan individuele afnemers, zoals het onderwijs of de zorg. Ze kan ook regels stellen, die zij bijvoorbeeld door toezichthouders laat bewaken. Hierbij doemen echter ook vaak problemen op zoals gebrek aan concurrentie, innovatie of ander ongewenst gedrag van publieke dienstverleners.

Veel publieke dienstverleners opereren volgens Brandsen (2004) in sterk gereguleerde quasi-markten, waar er beperkingen zijn in keuzes ten aanzien van doelgroep of deelmarkt. Ook de afnemers van deze publieke dienstverleners hebben maar beperkte keus.

Brandsen (2004) stelt dat klassieke economische theorieën als deze niet altijd de meest bruikbare zijn. Hij hanteert een sociologische benadering om het gedrag van organisaties in relatie tot de omgeving te beschrijven. Hij stelt dat de quasi markt niet anoniem is, maar vaak historisch specifiek. Sociale relaties anders dan die via vraag en aanbod kunnen een belangrijke rol spelen. Aanbieders proberen vaak de regels te omzeilen of om te buigen. Belangrijk is de ‘resource dependence theory’. Acties van organisaties krijgen vorm in interactie met de omgeving. Hierbij speelt uitwisseling en onderlinge afhankelijkheid een grote rol. Aanbieders willen afhankelijkheid van andere spelers reduceren en gaan uit van het eigenbelang.

Hier dringt de vergelijking met de invloed van de eerder genoemde contexten op de (kwaliteits)opvattingen binnen organisaties, volgens Noordegraaf (2004) zich op.

Met resultaat van marktwerking doelt men doorgaans op de ontwikkeling van factoren als prijs, kwaliteit, innovaties, en toegankelijkheid. Breedveld (2003) benadrukt in de dynamiek van markten de ‘trade-offs’, oftewel de uitwisseling van het ene aspect in ruil voor het andere.

Dit lijkt interessant, omdat het verband houdt met de vraag in hoeverre het terugdringen van het ene aspect zoals de prijs, een uitruil is tegen het andere, zoals kwaliteit. Winst op het ene vlak of voor een belanghebbende kan daarbij ten koste gaan van andere belangen.





## 8. BEVINDINGEN EN UITWERKING VAN DE VRAAGSTELLING

In dit hoofdstuk volgt een samenvatting van de bevindingen van de literatuurstudie in deel I naar de begrippen kwaliteit, marktwerking en publieke dienstverlening en onderlinge relaties. Deze samenvatting is gebaseerd op de deelvragen. De samenvatting is vooral gericht op het bieden van een basis voor de uitwerking van de verdere vraagstelling, ten behoeve van het in kaart brengen van de gebeurtenissen in de verschillende sectoren.

### 8.1. Bevindingen literatuurstudie

*Deelvraag: Wat verstaan we onder het begrip kwaliteit en zijn er verschillende percepties van dit begrip?*

Kwaliteit heeft op verschillende momenten en in verschillende hoedanigheden een rol gespeeld als concurrentiewapen in de wereldeconomie. De benadering van kwaliteit hangt van de situatie waarin een organisatie verkeert. Ook in de loop van de geschiedenis is het beeld van 'kwaliteit' voortdurend veranderd (zie ook Haasse, 1987). Het is als het ware een kameleon, die steeds de kleur van zijn omgeving aanneemt. Op dit moment is het woord kwaliteit bij ondernemingen minder in zwang, maar verwante begrippen als prestatie management en proces management des te meer. Kwaliteit in de context van organisaties heeft een ondersteunende rol bij het realiseren van het doel van organisaties. In de beelden van kwaliteit komt de tegenstelling tussen de positieve connotatie, zoals kwaliteit is 'het voldoen aan eisen', en kwaliteit als meer objectief begrip zoals kwaliteit is 'waar voor je geld' en 'prijs/prestatieverhouding' terug (zie ook: Pirsig (1974); Crosby (1979); Grönroos (1990); Garvin (1987); Van der Bij, Broekhuis en Gieskens, 2001).

Als het gaat om dienstverlening leven er aparte beelden van kwaliteit. Naast die van het 'wat' is er de dimensie van het 'hoe' een dienst wordt geleverd. Dienstverlening heeft het karakter van een proces. Belangrijke kenmerken van diensten zijn onder andere dat er bij aankoop vaak alleen nog maar sprake van een belofte of een verwachting. Dit geeft ruimte voor sturing door de klant en voor maatwerk. Er moet gepresteerd worden op het moment dat de klant zich meldt (zie ook Boomsma en Van Borrendam, 2005).

Bij de vraag 'wat kenmerkt de dienst zelf' komt het verschil in *tastbaarheid* van dienstverlening naar voren. Hoe minder tastbaar, hoe meer perifere factoren bij de beoordeling van dienstverlening een rol kunnen spelen. De mate van tastbaarheid en de vraag of de dienst betrekking heeft op verwerking van personen, bezittingen, informatie of mentale stimuli maken de eisen aan de organisatie en de rol van de klant verschillend (zie ook Lovelock, 2006).

*Deelvraag: Wat verstaan we onder publieke dienstverlening? Is er sprake van verschillende typen publieke dienstverlening?*

Een algemene noemer van *publieke dienstverlening* is dat publieke dienstverlening staat voor het leveren van diensten met een publiek belang. Van publiek belang is al datgene waarvoor de overheid zich verantwoordelijk wil voelen (zie ook SER, 2005).

De ondergrond waarop opvattingen over het begrip kwaliteit binnen het publieke domein zijn gebouwd, lijkt gevarieerd van samenstelling. Zuivere overheidsorganisaties zijn gericht op hun taak. De doelstellingen zijn breder en complexer dan die van ondernemingen. Doelstellingen als rechtsgelijkheid, draagvlak en transparantie spelen een rol. Hybride organisaties hebben te maken met doelstellingen van de overheid en die van ondernemingen. Voor kwaliteitsopvattingen is het relevant dat dit type organisaties, anders dan zuivere taakorganisaties, door de overheid wordt aangestuurd op basis van middelen en resultaat. Zij worden in veel mindere mate op inhoud aangestuurd (zie ook Van Delden en Veraart (2001)).

Dit onderzoek gaat, in navolging van het onderzoek van WRR (2004) vooral over maatschappelijke (publieke) dienstverlening. Een rode draad van deze dienstverlening is een basis te bieden voor leefomstandigheden van mensen in de maatschappelijke omgeving. Voorbeelden zijn zorg, volkshuisvesting, kinderopvang, welzijn en onderwijs. Deze diensten bieden volgens de WRR individuele begeleiding met een collectief belang (zie ook WRR, 2004).

Waar het gaat om verschillen in typen dienstverlening spelen interne en externe factoren een rol. Interne factoren bij publieke dienstverleners als de centrale technologie, het management en de centrale waarden, uitvoerenden, het bestuur, de klanten zijn in kaart gebracht door Gastelaars (1997). Dit resulteert in herkenbare typen publieke dienstverleners als de selectiebureaucratie, massadienstverlening, professionele dienstverlening, vrijwillige dienstverlening, het zorgarrangement. Daarnaast zijn externe factoren, uit de omgeving van de publieke dienstverlener, van belang. Hierin spelen het bestuur, de overheid, de maatschappelijke omgeving en partners een rol. Het krachtenveld en de setting kunnen sterk wisselen van complexiteit en mate van politisering. Noordegraaf (2004) onderscheidt de bedrijfssetting, expertsetting, ideologische setting en gepolitiseerde setting. Het krachtenveld is om deze reden een belangrijke factor.

*Deelvraag: Wat verstaan we onder kwaliteit van publieke dienstverlening? Wat is er bekend over (positie en rollen van) afnemers van publieke dienstverlening en hun perceptie van kwaliteit?*

De informatie in dit onderzoek betreft dus voor een deel opvattingen uit management- en bestuurskundige literatuur. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het perspectief van de verschillende spelers rond publieke dienstverlening: de overheid, toezichthouders, publieke dienstverleners en hun afnemers. Elk van de spelers in

het krachtenveld kijkt op zijn eigen manier naar kwaliteit van publieke dienstverlening.

De kwaliteitsopvattingen bij de *overheid* als beleidsmaker zijn tweeslachtig. Bureaucratie is diepgeworteld bij de overheid. Betrouwbaarheid en transparantie staan hierbij hoog in het vaandel. Dit gaat gepaard met een maatregel als functiescheiding. Als keerzijde wordt verkokering waargenomen (Ministerie van Bzk, 2001). De prijs/prestatieverhouding van publieke dienstverlening wordt regelmatig bijgesteld onder invloed van de politieke dynamiek.

Ook bij toezichthouders namens de overheid staat transparantie hoog in het vaandel. Prestatiemeting wordt door hen gezien als middel om zaken transparant te maken en zo de kwaliteit van publieke dienstverlening te toetsen (Leeuw, 2007). *Publieke dienstverleners* voelen zich afhankelijk van draagvlak van stakeholders of belanghebbenden uit de maatschappij en de politiek. Dat deze, al of niet via de publieke opinie, een grotere rol spelen bij publieke dienstverleners vanuit de overheid dan bij ondernemingen lijkt aannemelijk. Uit het succes van het INK model blijkt dat de gedachte dat alle aspecten van een organisatie en het management kwaliteit bepalen populair is (Ministerie van Bzk, 2001). Kwaliteit wordt daarmee ook wel gezien als het totaalsysteem binnen organisaties. Daarmee kiest men, als het gaat om kwaliteit, niet voor een bepaalde focus. Publieke dienstverleners vinden ervaringen van de afnemers van belang, maar weten er niet altijd goed mee om te gaan. In publieke sectoren waar beroepsverenigingen en *professionals* een grote rol spelen wordt kwaliteit ook wel gezien als professionaliteit. Dit komt in de publieke sector regelmatig voor. Er is een natuurlijke spanning met het management van publieke dienstverleners (zie ook Mintzberg, 1979). Pogingen om grip op minder tastbare dienstverlening te krijgen uiten zich soms in bureaucratisering. Aan de andere kant is er een roep om meer bewegingsvrijheid voor de professional, zodat hij betere diensten kan verlenen.

Bij *afnemers* zijn verwachtingen aanwezig, maar zicht en bewegingsvrijheid beperkt. De basisperceptie van kwaliteit van dienstverlening van de marktsector is in de kern ook van toepassing op publieke dienstverlening. Behoeften, imago en communicatie spelen een rol bij verwachtingen van de klant van publieke dienstverlening (Noordegraaf, 2007). Afnemers krijgen echter niet altijd de gelegenheid een vrije keuze voor publieke dienstverleners te maken aan de hand van deze verwachtingen. Daarnaast zijn publieke dienstverleners vaak gehouden aan een standaard aanbod. In die zin zijn er in essentie grote verschillen met de markt.

Bovendien ontbreekt het zicht van de afnemer op de professionele kwaliteit en de prijs/prestatieverhouding van publieke dienstverlening (SCP, 2002a).

Interessant is de vraag of publieke dienstverlening in principe aan de hand van dezelfde criteria beoordeeld wordt als commerciële dienstverlening. Er zijn een aantal verschillen te constateren. Deze zijn deels gelegen in het publieke karakter van de dienstverlening. Er is meestal weinig reële vrijheid bij de keuze voor en bij publieke dienstverleners, men is er vaak aan overgeleverd. Ook is er niet altijd zicht op de prijs/prestatieverhouding.

Het begrip klant van publieke dienstverleners wordt veel gebruikt, maar doet echter niet altijd recht aan de complexiteit. Een aansprekende weergave van rollen is die van klant, cliënt, burger of onderdaan (Mintzberg, 1996).

*Deelvraag: Zijn er verschillen in perceptie van het begrip kwaliteit bij verschillende typen publieke dienstverlening?*

Er is sprake van verschillen per type publieke dienstverlener. Publieke dienstverleners moeten bijvoorbeeld betrouwbaar zijn, maar voor sommige typen publieke dienstverleners, met name die met kenmerken van professionele dienstverleners of selectie bureaucratieën, is dit belangrijker dan voor andere. Bij gebrek aan empirisch onderzoek is getracht een scherper beeld te krijgen door de beschrijvingen van de verschillende typen dienstverleners van Gastelaars aan te vullen. Deze aanvullingen brengen verschillen in type processen en output van deze processen naar voren. Ook kent elk type dienstverlener weer andere dominante kwaliteitsdoelen en fricties. Bij individuele dienstverleners is 'kwaliteit is ruimte geven aan de afnemer' als opvatting dominant. Het centraal staan van de afnemer kan echter ten koste gaan van integriteit en betrouwbaarheid.

De afnemer staat niet altijd centraal bij publieke dienstverleners, volgens Gastelaars (2006).

Bij bijvoorbeeld massadienstverleners voelt de afnemer zich anoniem. In het zorgarrangement voelt de afnemer zich niet zozeer anoniem maar staat zijn individualiteit wel onder druk.

Bij selectiebureaucratieën ontbreekt ruimte voor variëteit, en bij professionele dienstverleners voelt de afnemer te weinig aandacht. De tevredenheid over publieke dienstverlening varieert per sector (SCP, 2002a).

Ook bij de genoemde externe factoren (settings) past steeds een andere definitie en benadering van kwaliteit. Noordegraaf (2004) koppelt de routine context aan effectiviteit. De expert context, waar complexe issues en professionele oordeelsvorming spelen, relateert hij aan betrouwbaarheid. De politieke context, waar issues gevoelig en omstreden zijn, koppelt hij aan legitimiteit.

*Deelvraag: Waarom is marktwerking geïnitieerd? Is het begrip marktwerking bij publieke dienstverlening te definiëren, en zijn er verschillen in positie van organisaties en aard van markten? In hoeverre spelen de verwachtingen ten aanzien van kwaliteit hierin een rol?*

Marktwerking is ingezet tijdens de kabinetten Lubbers vanaf 1982. De vooral door economische motieven<sup>37</sup> ingegeven privatiseringen onder deze kabinetten maar ook de meer door bestuurlijke motieven ingegeven verzelfstandigingsoperaties in de periode daarna, zijn zoektochten naar een betere balans tussen staat en markt

---

<sup>37</sup> De ontwikkelingen binnen Europese Unie spelen hierbij tevens een belangrijke rol (zie ook EZ, 2008).

(zie ook Van Zanden, 1997; Van Delden en Veraart, 2001). Veraart (2007) noemt als belangrijke doelstelling van privatisering het genereren van extra inkomsten voor de staatskas, mede in het kader van sanering van overheidsuitgaven. Bij verzelfstandiging gaat het niet alleen om bezuiniging maar ook om kwaliteitsverbetering in het functioneren van de rijksdienst (Kickert, 1998). Verzelfstandiging draagt bij aan een groter kostenbewustzijn, flexibiliteit en taakgericht werken. Positieverandering ten opzichte van de overheid is echter niet per definitie inherent aan marktwerking.

Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij organisaties uit het maatschappelijke middenveld, die te maken krijgen met marktprikkels (van Delden en Veraart, 2001). De overheid bewerkstelligt dit ook wel met maatregelen op het niveau van de markt (concurrentiebevordering), de publieke dienstverlener (financiële marktprikkels) en de afnemer (vraagsturing). Bij deregulering gaat het om het terugdringen van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingkwaliteit. Bij het inzetten van marktprikkels gaat het de overheid vooral om meer zelfstandigheid, innovatie en een meer extern gerichte houding van publieke dienstverleners (zie ook De Ru en Peters, 2002).

Het gaat bij overheidsdoelstellingen ten aanzien van marktwerking in de kern vooral om verwachtingen ten aanzien van een betere prijs/kwaliteitverhouding, meer innovatie en daarmee gepaard gaande productverbetering en -differentiatie, en meer keuzevrijheid voor de afnemers. Verwachtingen van kwaliteit in relatie tot marktwerking verschillen per regeerperiode en type marktwerking.

De 'quasi markten' (zie ook Brandsen, 2004) waarin een deel van het maatschappelijke middenveld zich begeeft, zijn vaak kunstmatige constructies, waarbij bewust voor onvolledige marktwerking is gekozen.

## 8.2. Uitwerking van de vraagstelling in de sector- en casestudies

### *Uitwerking sectorstudies*

Uit het voorgaande komt naar voren dat er verschillende factoren van invloed zijn op hoe men kijkt naar kwaliteit en marktwerking. Door het inzetten van marktwerking beïnvloedt de overheid de externe factoren en verandert het spelersveld van de publieke dienstverlening. Dit heeft invloed op de percepties van kwaliteit en marktwerking.

Beoogd resultaat van de sectorstudies is het in beeld brengen van de percepties van kwaliteit en marktwerking van de belangrijkste spelers uit de empirie. Het gaat hier om het beschrijven van de perceptie van kwaliteit en marktwerking geordend naar die van de overheid, instellingen, professionals en afnemers over de onderzoeksperiode. In paragraaf 2.6 is de methodologische aanpak bij de sectorstudies beschreven. Bij de ordening is het tijdsperspectief vanuit de verschillende regeerperiodes relevant. De periode vanaf 1982 tot 2008 is in gedeeld in een drietal regeerperiodes: de kabinetten Lubbers I, II en III (1982-1994), Kok I en II (1994-2002) en Balkenende I, II en III (2002-2007). Deze driedeling is gekozen als tweede basisdimensie

van het raamwerk om de invloed van het politiek-maatschappelijke tijdbeeld te laten zien. Aldus ontstaat het onderstaande kader zoals eerder weergegeven in paragraaf 2.6..

<i>Percepties van marktwerking en kwaliteit voortkomend uit de empirie. Weergegeven in deel II Sectorstudies.</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Lubbers I-III</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Kok I&amp;II</i>	<i>Percepties marktwerking en kwaliteit tijdens kabinetten Balkenende I-III</i>
Overheid			
Instellingen			
Professionals			
Afnemers			

*Tabel 8.1: Uitwerking conceptueel kader Deel II: sectorstudies: Percepties vanuit spelers; uitgewerkt over de tijd*

Deze beelden zijn vergezeld van een meer specifieke beschrijving van de spelers in de sectoren, alsmede relevant overheidsbeleid in de verschillende regeerperiodes. Dit laatste vormt de benodigde achtergrondinformatie.

#### *Uitwerking casestudies*

In aanvulling op de sectorstudies worden casestudies verricht om de percepties vanuit instellingen en afnemers nader te belichten, waarbij gezocht is naar herkenbare cases. Deze casestudies fungeren als illustratie van de sectorstudies. Gekozen is voor de beschrijving van ouderenzorg binnen de gemeente Albrandswaard in de periode 1982-2008. Daarnaast is de recente geschiedenis van opleidingen binnen het hoger onderwijs beschreven, een opleiding aan de NHTV Breda, en een aan de TU Delft.

#### *Analyse polarisatie*

De sectorstudies sluiten af met een beschouwing van de polarisaties in de maatschappelijke discussie. Gedurende het onderzoek komt naar voren dat het onderwerp 'marktwerking' polarisatie en voor-tegen posities oproept. Ellian noemt in RMO (2009) polarisatie een wezenlijk onderdeel van politiek. Een niet-gepolariseerde toestand is eigenlijk geen politieke toestand, omdat het in de politiek draait om tegenstellingen. Een analyse van de polarisatie is relevant voor dit onderzoek. Van Eeten gaat in zijn boek 'Dialogues of the Deaf' (1999) in op maatschappelijke discussies waarbij partijen vastzitten in hun posities. Redeneerlijnen van spelers lopen uiteen en ieder beleeft zijn eigen 'verhaal'. Hij

gebruikt daarbij de benadering van Propp (1958 en 1968) en zijn analyse van Russische volksvertellingen als voorbeeld. Propp onderscheidt vaste rollen in volksverhalen zoals held, vijand, aangever en slachtoffers (zie ook Bod, 2010). Als het gaat om de recente geschiedenis van marktwerking in de publieke dienstverlening zijn parallellen te trekken met deze verhalen en spelersrollen. Dit is vooral het geval waar de discussies jarenlang duren en niet verder lijken te komen omdat men zich bij voorbaat gedwongen voelt om positie te kiezen en vanuit dat standpunt te redeneren. Het is goed denkbaar dat het onderwerp marktwerking emoties oproept, die dit in de hand werken. Swierstra en Tonkens leggen in RMO (2009) een verband tussen marktwerking, prestatiemeting, keuzedwang en individualisering enerzijds, en twijfels en onvrede bij mensen anderzijds. De redeneringen bij verschillende spelers dienen als uitgangspunt voor de uiteindelijke analyse in het laatste hoofdstuk.





## DEEL II

### Sectorstudies





## 9. DE AWBZ OUDERENZORG

### 9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komen percepties van marktwerking en kwaliteit in de periode van 1982 tot en met 2008 binnen de AWBZ-zorg aan de orde, in het bijzonder binnen de ouderenzorg. Ook is de hulp in het huishouden, die valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), in dit onderzoek meegenomen.

De AWBZ richt zich in 2008 vooral op de langdurige zorg. Verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorginstellingen, instellingen voor gehandicapten en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ) zijn alle aanbieders van AWBZ-zorg. Ook vrijgevestigde psychiaters, psychotherapeuten en ziekenhuizen kunnen AWBZ-zorg aanbieden. De ondersteuning bij huishoudelijke hulp viel voor 2007 onder de AWBZ. De WMO richt zich op het compenseren van mensen met een beperking, zodat zij weer zelfredzaam zijn (SCP, 2009b).

Met name de *extramurale* AWBZ-zorg heeft te maken met marktwerking, volgens de NMA (2004). In de extramurale zorg is de thuiszorg belangrijk. De thuiszorg heeft te maken met diverse soorten marktprikkels, zoals door de overheid gestuurde verzelfstandiging en schaalvergroting en de introductie van Persoons Gebonden Budgetten (PGB). Het PGB is een financieringsvorm die in 1995 is geïntroduceerd met het doel om 'patiënten' die naar verwachting nog langdurig zorg nodig hebben, in de gelegenheid te stellen de zorg zelf te regelen (Breedveld (2003), Van der Boom (2008)). De recente aanbestedingen van thuiszorgactiviteiten door gemeenten als gevolg van de WMO zijn ook te scharen onder marktwerking.

In de *intramurale* zorg is de mogelijkheid om toe te treden tot markten aanwezig, maar van oudsher beperkter dan in de extramurale zorg door planningswetgeving, in 2008 ondergebracht in de Wet Toelating Zorginstellingen<sup>38</sup>. Sinds 2003 zou er meer 'marktwerking' zijn en kunnen intramurale instellingen zich beter van elkaar onderscheiden als gevolg van de zogenaamde 'ontschotting'. Een gehandicapteninstelling kan er bijvoorbeeld voor kiezen om niet alleen gehandicapten te verplegen, maar ook ouderen. Daarnaast kan deze gehandicapteninstelling ervoor kiezen om extramuraal mensen te gaan verzorgen of verplegen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Om te beginnen is het speelveld anno 2008 uitgebreid beschreven in paragraaf 9.2.. De wijze van introductie van marktwerking vanaf 1982 en de motieven hierbij komen verderop in dit hoofdstuk, in

---

<sup>38</sup> Deze wet grijpt rechtstreeks in op de beschikbare capaciteit voor het leveren van intramurale zorg, omdat de instelling een vergunning voor het bouwen van de 'ziekenhuisvoorzieningen' nodig heeft. Na de onderzoeksperiode zijn dwingende bouwnormen in de gezondheidszorg, met het opheffen van College Bouw Zorginstellingen per 2010, afgeschaft.

paragraaf 9.3., aan de orde. Per periode zullen vervolgens de belangrijkste spelers (overheid, instellingen en professionals, gebruikers) worden geschetst, alsmede hun percepties van marktwerking en kwaliteit. Een casestudy over ouderenzorg in de gemeente Albrandswaard volgt in paragraaf 9.5. Het hoofdstuk eindigt met een indruk van omvang van de branche en een overzicht van spelers en percepties in de paragraaf 9.6. Verantwoording van de sector- en casestudie is te vinden in Bijlage 1.

## 9.2. Rollen en speelveld

Er zijn anno 2008 bijzonder veel partijen die op een of andere manier te maken hebben met de AWBZ zorg en de huishoudelijke hulp vallende onder de WMO.

*Ministerie van VWS* De beleidsterreinen Volksgezondheid en Welzijn waarmee de langdurige zorg een relatie heeft, waren in het verleden niet altijd aan elkaar gekoppeld. In 1994 werden de verschillende beleidsterreinen voor het laatst opnieuw verdeeld en kwam het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot stand. Hierbinnen heeft de directie Langdurige Zorg de taak een 'systeem te waarborgen dat zorg biedt aan mensen met chronische beperkingen als gevolg van een blijvende aandoening'.

*Gemeenten* Gemeenten zijn sinds 2007 verantwoordelijk voor de uitvoering van de WMO. De WMO kent in totaal negen 'prestatievelden'. Het staat gemeenten vrij om te bepalen hoe zij mensen ondersteunen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de WMO en leggen daarvoor verantwoording af aan het lokale bestuur, aan burgers en hun organisaties en aan maatschappelijke instellingen. Het rijk stelt de kaders vast (SCP, 2009b). Gemeenten vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

*Zorgaanbieders ouderenzorg binnen AWBZ* Volgens Van Hout (in Brandsen e.a., 2006) is er in de loop van de twintigste eeuw een uitgebreid systeem ontstaan waarin ouderen worden verzorgd door maatschappelijke instellingen. Verpleeghuizen, verzorgingshuizen, thuiszorginstellingen, instellingen voor gehandicapten zijn alle aanbieders van AWBZ-zorg voor ouderen<sup>39</sup>, verenigd in de branchevereniging Actiz. Deze instellingen hebben volgens hem een intrinsiek 'hybride' karakter. Ze zijn ontstaan uit een van oudsher verzuild systeem. Oorspronkelijk waren deze organisaties vooral gericht op maatschappelijke en zorginhoudelijke rationaliteit en waarden. Daarna zijn medische criteria en strategische overwegingen steeds meer een rol gaan spelen. Een deel van de zorg die door bovengenoemde partijen wordt

---

<sup>39</sup> AWBZ-zorg wordt ook wel aangeduid als eerste compartimentszorg.

aangeboden, wordt echter ook door commerciële instellingen aangeboden<sup>40</sup>. Een aanbieder kan zowel AWBZ-zorg als commerciële zorg aanbieden. Alleen waar instellingen de verblijfsfunctie aanbieden geldt een verbod op winstoogmerk. Binnen deze instellingen zijn de professionals vooral verplegenden, verzorgenden en behandelaars, de belangenvereniging is Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN).

*Gebruikers of 'cliënten' AWBZ* In de loop van de jaren is er een heterogene groep AWBZ-gebruikers ontstaan. In 2008 is volgens het ministerie van VWS het aantal AWBZ-gebruikers ruim 600.000 personen. Hiervan verblijft ruim veertig procent in een intramurale AWBZ-instelling (Ministerie van VWS, 2010a). Het grootste deel van de intramurale zorg heeft betrekking op verpleeg- en verzorgingshuizen, waar met name chronisch zieken en ouderen verblijven. De rest van de personen die intramurale zorg krijgen verblijft in een instelling voor gehandicapten- of jeugdzorg of een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. De overige AWBZ-zorgvragers ontvangen extramurale zorg. Er zijn diverse cliëntenorganisaties, overkoepeld door de Nederlandse Patiënten en Consumenten Federatie en de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen. Het SCP (2004) heeft op basis van gegevens van de indicatieorganen voor verpleging en verzorging in kaart gebracht wie de vragers van zorgpakketten zijn. Hulpvragers met een positief advies voor verpleging en verzorging zijn in 2000 gemiddeld boven de zeventig jaar oud. Het merendeel van de zorgvragers is tussen de zeventig en negentig jaar oud. Zeventig procent is vrouw. Door zijn ervaringsdeskundigheid wordt de chronische patiënt of oudere over het algemeen door VWS goed in staat geacht om zelf of door middel van een zaakwaarnemer 'sturing te geven aan de zorgvraag' (VWS, 2005).

*Gebruikers of 'clients' WMO* Van alle WMO aanvragers dient 45% een aanvraag in omdat hij/zij ondersteuning nodig heeft bij het huishouden. Zeventig procent van de aanvragers van Wmo-voorzieningen is een vrouw en de meeste zijn ouder dan 65 jaar (bijna 70%). Ruim zestig procent van de aanvragers heeft hooguit een lbo-opleiding en hetzelfde percentage aanvragers moet rondkomen van maximaal 1500 euro netto per maand (SCP, 2009b).

Uitvoerders van de AWBZ anno 2008 zijn:

*Inkopers* Zorgverzekeraars zijn wettelijk verantwoordelijk voor de AWBZ-zorgverlening. Om de uitvoering hiervan vorm te geven, hebben ze zorgkantoren ingesteld. Een zorgkantoor is gemandateerd om de AWBZ voor de verzekerden in die betreffende regio uit te voeren en is 'verbindingskantoor' in die betreffende

---

<sup>40</sup> Aangezien de AWBZ geen verbod van winstoogmerk kent, kunnen ook deze commerciële aanbieders toelating verkrijgen tot één of meerdere functies.

regio<sup>41</sup>. Het zorgkantoor wordt geëxploiteerd door de zorgverzekeraar met het grootste marktaandeel in die regio. Het zorgkantoor koopt de AWBZ-zorg in voor de verzekerden in de regio. De taken van het zorgkantoor bestaan bijvoorbeeld uit het verkrijgen van inzicht in en het inkopen van de regionale zorgbehoefte. Het College van Toezicht op de Zorgverzekeringen beoordeelt de uitvoering van de AWBZ door de zorgverzekeraars en de zorgkantoren. Aangezien ieder zorgkantoor door de gezamenlijke zorgverzekeraars voor de uitvoering van de AWBZ in een bepaalde regio is gemandateerd, hebben alle verzekeraars binnen een regio dit kantoor als intermediair. Alle verzekeraars binnen een AWBZ-regio voeren zodoende hetzelfde beleid.

*Verantwoordelijken voor indicatie en administratie* Om voor AWBZ-zorg in aanmerking te komen, moet de verzekerde zich melden bij een indicatieorgaan. Op grond van de AWBZ is er een onafhankelijk indicatieorgaan, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) ingesteld. Het CIZ is een stichting, opgericht in 2005, die de zorgbehoefte van de verzekerde beoordeelt. Het CIZ neemt vervolgens een indicatiebesluit dat voor de verzekerde de toegang tot de zorg biedt. Het Centraal Administratie Kantoor en de zogeheten ‘verbindingskantoren’ zorgen voor de administratie van de AWBZ-zorg. Deze oefenen hun werkzaamheden uit onder toezicht van het CTZ.

Daarnaast zijn er andere partijen zijn die anno 2008 een rol spelen bij de organisatie van de zorg, te weten:

*Uitvoerders bouwregulering* Vanaf 2006 geldt de Wet Toelating Zorginstellingen (WTZi), waarin ook het onderdeel ‘bouw’ is opgenomen. De bouwnormeringen vallen in 2008 onder het College Bouw Zorginstellingen (CBZ)<sup>42</sup> en het College Sanering Zorginstellingen. Het zorgkantoor heeft een adviserende rol. Bij de bepaling of er al dan niet toestemming wordt verleend zijn verschillende criteria, waaronder behoefte aan capaciteit, van belang. Naast bouw voorziet de WTZi ook in sluiting en vermindering van de capaciteit van ziekenhuisvoorzieningen.

*Toezichthouders op het marktgedrag van zorgaanbieders* Met de inwerkingtreding van de Wet Marktordening Zorg, valt het toezicht en het opstellen van tariefregels<sup>43</sup> vanaf 2006 onder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De NZa kan een partij die ‘aanmerkelijke marktmacht’ heeft specifieke verplichtingen opleggen om de con-

---

<sup>41</sup> Er worden aan het eind van de onderzoeksperiode 32 AWBZ-regio's onderscheiden (zie ook NMA, 2004).

<sup>42</sup> De bouwnormeringen zijn kort na de onderzoeksperiode, in 2009, voor een groot deel afgebouwd. Het College Bouw Zorginstellingen heeft sinds januari 2010 geen wettelijke taken meer (informatie verkregen van [www.bouwcollege.nl](http://www.bouwcollege.nl)).

<sup>43</sup> Het opstellen van tariefregels, om de omvang van de zorgkosten te beperken, viel voor 2006 onder het College Tarieven Gezondheidszorg.

currentie op gang te brengen. Dit kan zowel op de zorgaanbieders als op de zorgkantoren worden toegepast. Ook de Nederlandse Mededingings Autoriteit speelt nog steeds een bewakende rol naar zorgaanbieders, bijvoorbeeld als ‘kartelwaakhond’.

*Toezicht op de kwaliteit van zorg* Sinds 1997 is toezicht op de geleverde kwaliteit van zorg ondergebracht bij de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ). Deze hanteert hiervoor onder meer de ‘Kwaliteitswet zorginstellingen’ uit 1996 en het ‘Kwaliteitskader verantwoorde zorg’ uit 2007. Uitgangspunt van deze wet is dat aanbieders verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van zorg die zij leveren. Het ideaalbeeld daarbij is dat aanbieders samen met andere veldpartijen normen hebben voor verantwoorde zorg, waaraan individuele aanbieders vervolgens door de IGZ worden getoetst. De wet beoogt een totaal te dekken waaronder basisvoorzieningen, verbeteringen, evaluatie en toetsing van zorg. Aanbieders dienen een kwaliteitsjaarverslag te publiceren. Zorginstellingen kunnen zich tevens laten certificeren door de stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector. Deze is in 1994 opgericht door de brancheorganisaties van patiënten/consumenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Daar stelden ze gezamenlijk de noodzaak vast van samenhangend kwaliteitsbeleid en kwaliteitsborging in de zorg.

Tenslotte zijn aan VWS verschillende raden en instellingen verbonden. Een voor de langdurige zorg belangrijk adviesorgaan is de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Dit onafhankelijke adviesorgaan zet zich in voor de gezondheid van de burger en de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De raad brengt hierover strategische adviezen uit. De afgelopen jaren heeft zij bijvoorbeeld adviezen uitgebracht over marktwerking in de zorg in het rapport ‘Tussen markt en overheid’ (1998). Zij heeft diverse adviezen over de AWBZ en WMO opgesteld. In samenwerking met het Centrum voor ethiek en gezondheidszorg zijn dilemma’s van verpleegkundigen en verzorgenden (2009) in beeld gebracht. Een ander belangrijk onafhankelijk adviesorgaan is de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, die de regering adviseert over vraagstukken rond participatie en stabiliteit van de samenleving. Relevante rapporten zijn: ‘Individualisering: kans voor nieuwe relaties’ (2006) en ‘Verschil maken: Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat’ (2006), alsmede rapporten over de WMO. Verder brengt het SCP met regelmaat relevante ontwikkelingen in kaart.

### **9.3. Ontwikkelingen rond marktwerking en kwaliteit vanaf 1982**

#### **9.3.1. Voorgeschiedenis**

De Nederlandse ouderenzorg is ontstaan vanuit talloze particuliere initiatieven en gebaseerd op voornamelijk religieuze overwegingen (Van Hout in Brandsen e.a., 2006). Na de oorlog maken zorginstellingen gebruik van rijkssubsidie, waardoor er



sprake is van een enorme groei. In de zorg voor ouderen vormt het huidige verzorgingshuis de centrale voorziening. Het aantal tehuisplaatsen neemt in de naoorlogse jaren sterk toe. Een andere, voor ouderen belangrijke voorziening, het verpleeghuis, ontstaat in de jaren zestig. Deze instelling is dan echter niet als verblijfsvoorziening voor ouderen bedoeld, maar als voorziening voor revalidatie en reactivering van ziekenhuispatiënten.

In de jaren zeventig is er een groei en uitgavenstijging aan instellingen zoals kruiswerk en gezinsverzorgingsactiviteiten. Deze zet zich voort door de Ziekenfondswet in 1964. De AWBZ wordt ingevoerd in 1968. Als grondslag voor de volksverzekering geldt 'het beginsel van de gelijkheid van kansen'. Het gaat daarbij om de niet-verzekerbare zorg. Voor wat betreft de zware geneeskundige zorg is de toegankelijkheid dan niet gegarandeerd door ziekenfondsen en particuliere ziekenfondsen. De verzekering is van toepassing op de gehele Nederlandse bevolking en er is geen leeftijdsgrens. In de eerste jaren heeft de AWBZ vooral betrekking op intramurale voorzieningen zoals gehandicaptenzorg en verpleging. In de jaren zeventig wordt de AWBZ uitgebreid met preventie en begeleiding.

Met de structuurnota Hendriks uit 1974 voert men een beleid van overheidsplanning in. De gezondheidszorg krijgt een indeling in het generalistische eerste echelon, met de huisarts, het kruiswerk en de gezinszorg, en het specialistische tweede echelon. Men stelt minimumeisen aan omvang van instellingen om in aanmerking te komen voor AWBZ financiering. Dit veroorzaakt een verdere schaalvergroting. Begin jaren zeventig is er sprake van een fusiegolf, onder meer bij het kruiswerk. (Breedveld, 1998). Mede door de oplopende financieringstekorten van de rijksoverheid beginnen de jaren tachtig in de zorg met een budgettering van de zorginstellingen. Er komt dan ook een Wet Tarieven Gezondheidszorg. Verdere uitbreidingen van de AWBZ vinden dan plaats om de samenhang en doelmatigheid tussen de verschillende zorgvoorzieningen te versterken. Zo worden in de jaren tachtig het kruiswerk en de geestelijke gezondheidszorg overgeheveld naar de AWBZ.

### 9.3.2. Doelstellingen en interventies van de overheid vanaf 1982

#### Algemene ontwikkeling kabinetten Lubbers

Lubbers I	Brinkman	Van der Reijden	CDA, VVD	4 november 1982	14 juli 1986
Lubbers II	Brinkman	Dees	CDA, VVD	14 juli 1986	7 november 1989
Lubbers III	D'Ancona	Simons	CDA, PvdA	7 november 1989	22 augustus 1994

*Tabel 9.1. Kabinetten Lubbers, verantwoordelijke minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, staatssecretaris ministerie, partijen, start en einddatum.*

In de periode tussen 1982 en 1994 krijgt het op orde brengen van de overheidsfinanciën de hoogste prioriteit. Het gaat hierbij met name om de ambtenarensalarissen en het niveau van de sociale uitkeringen en de publieke dienstverlening. Middel is privatisering en verzelfstandiging. Er is sprake van een economisch dieptepunt, waarin vakbonden en werkgeversorganisaties de urgentie inzien om gezamenlijke afspraken over loonmatiging te maken.

De commissie Dekker luidt met haar nota 'Structuur en Financiering gezondheidszorg' een periode van private marktordening in. Dekker legt met deze nota over herstructurering van de zorg in 1987 het strategisch initiatief in handen van de uitvoerende partijen. Ordening door overheidsplanning wordt verlaten ten gunste van minder regulering en meer marktwerking. Door verandering van coalitie en gebrek aan draagvlak in het veld wordt echter slechts een deel van de plannen gerealiseerd in deze periode.

### Ontwikkelingen rond de ouderenzorg

Met name in de tweede helft van de jaren tachtig krijgt de idee bij de overheid de overhand dat de opvang van ouderen in tehuizen verder terug moet worden teruggedrongen. Dit krijgt vorm in het zogenaamde 'substitutiebeleid', dat beoogt ouderen door het bieden van alternatieve opvang te bewegen om van opname in een tehuis af te zien. De substitutie leidt steeds tot zorgverzwaring binnen de instellingen. Dit beleid gaat met andere voorzieningen gepaard zoals de verpleeghuiszorg buiten de muren (bijvoorbeeld in 'bejaardenoorden') en de intensieve thuisverpleging (SCP, 1998). Weer vindt verdere schaalvergroting plaats in de extramurale zorg. Ter bevordering van de bedrijfsmatigheid dwingt het ministerie van WVC de traditionele organisaties voor gezinszorg en kruiswerk te fuseren<sup>44</sup>. Aan het eind van de jaren tachtig ontstaan particuliere thuiszorgbureaus om verpleging en verzorging te gaan verlenen (Breedveld, 2003). Doel is om een en ander meer samenhang te geven, maar ook goedkoper te maken.

	<i>Overheidsbeleid   ingezette marktprikkels onder Lubbers I, II en III</i>	<i>Doelstellingen</i>
1987	Plannen voor herstructurering in de zorg, commissie Dekker	Private marktordening, meer marktwerking en minder regulering
--	Stimuleren schaalvergroting in de extramurale zorg	Bevordering van de bedrijfsmatigheid
1994	Wet Voorzieningen Gehandicapten (gemeenten verantwoordelijk)	Vergroten toegankelijkheid verstrekking woonvoorzieningen, vervoer en hulpmiddelen

Tabel 9.2. Overzicht van relevant beleid kabinetten Lubbers.

<sup>44</sup> Breedveld (2003, Bijlage 6.5.) vermeldt, met een voorbehoud van vergelijkbaarheid vanwege verschillende databases, een afname van 722 naar 111 thuiszorginstellingen in Nederland in de periode 1980 tot 1997.

## **Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit**

Hierna volgt een beeld van de verschillende partijen in deze periode en de perceptie van marktwerking en kwaliteit.

### *Overheid: marktwerking als stimulans*

Vanaf 1982 worden Welzijn en Volksgezondheid ondergebracht in één ministerie (waar Welzijn voorheen zat in het ministerie van CRM), met als doel een betere samenwerking tussen beide beleidsterreinen. Volgens De Haan en Duijvendak (2002) is er sprake van een cultuuromslag, die het ministerie minder op de inhoud en meer op de bedrijfsvoering gericht maakt. Volgens hen stimuleert de opkomst van marktwerking de verbinding van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening breed. De overheid stelt hierbij de randvoorwaarden, en zorgaanbieders en zorgverzekeraars onderhandelen met elkaar.

De overheid staat in deze periode onder bijzonder hoge financiële druk, en zoekt in marktwerking een oplossing voor verschillende problemen, onder meer het oplossen van begrotingstekorten.

### *Instellingen en professionals: marktwerking leeft weinig*

Zeker in het begin van deze periode is er een grote diversiteit aan soorten instellingen, en deze zijn relatief kleinschalig. In de toen nog vaak zo genoemde bejaardenzorg zijn er, naast het kruiswerk en de gezinszorg, bejaardenoorden en verpleeghuizen beschikbaar voor ouderen. Ook indicatiestelling gebeurt op verschillende manieren.

Kwaliteit wordt bekeken vanuit maatschappelijke waarden, zoals toegankelijkheid, rechtvaardigheid, en zorgspecifieke waarden zoals toewijding en respect (Van Hout in Brandsen e.a., 2006) en vanuit de verschillende disciplines. Onderlinge afstemming is een probleem. Tot april 1996 stelt de overheid kwaliteitseisen aan instellingen via een zogenaamd 'erkenningensysteem'. Extramuralisering is een van de doelen maar de dienstverlening aan huis is niet volledig toegerust. Zaken als 24 uren bereikbaarheid van de verschillende thuisvoorzieningen zijn nog een probleem bij het kruiswerk (Aakster, 1987).

Wat voor instellingen geldt, geldt ook voor de zorgprofessionals: de functies zijn afgestemd op de instellingen, en er is sprake van een relatief grote professionele autonomie. Keerzijde daarvan is dat de onderlinge afstemming rond cliënten als problematisch wordt ervaren (Aakster (1987), Van der Boom (2008)).

Met name de instellingen voor zorg aan huis de kruiswerkverenigingen en organisaties voor gezinszorg zijn in deze periode bezig met fusies en schaalvergroting onder druk van de overheid. Bij de instellingen leeft het woord 'marktwerking' of 'markt' nog weinig. Het is iets dat van bovenaf is opgelegd.

*Clïënt aangeduid als 'bejaarde', bescheiden ten aanzien van kwaliteit*

Hulpbehoevende ouderen zijn in deze periode vooral aangewezen op intramurale instellingen. De oudere wordt in deze periode nog veelal bejegend met het begrip 'bejaarde'. Hoewel de zorgvisie in beweging komt, worden bejaarden vooral gezien als afhankelijke personen. Volgens Van den Heuvel (in Aakster, 1987) speelt de mening van ouderen zelden een rol van betekenis in het beleid voor zorgvoorzieningen. Ouderen geven aan dat zij doorgaans tevreden zijn met de zorg die zij ontvangen. De auteur signaleert echter een verschil in aspiratieniveau tussen oudere en jongere generaties. De oudere is volgens hem doorgaans berustender en past zich eerder aan. Een andere conclusie zou dan zijn dat de oudere doorgaans 'zijn mond houdt'. Uit, volgens de auteur beperkt, onderzoek komen als kwaliteitsaspecten de directe beschikbaarheid van de huisarts en de samenhang van de zorgvoorzieningen in de eerste lijn naar voren als voor ouderen belangrijke punten. Met name over de behandeling en kennis hebben zij in mindere mate een expliciete mening. Men lijkt zich niet zozeer bewust van 'marktwerking'.

**Algemene ontwikkelingen Kabinetten Kok**

Kok I (Paars I)	Borst	Terpstra	PvdA, VVD, D66	22 augustus 1994	3 augustus 1998
Kok II (Paars II)	Borst	Vliegenthart	PvdA, VVD, D66	3 augustus 1998	22 juli 2002

*Tabel 9.3. Kabinetten Kok, verantwoordelijk minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, staatssecretaris ministerie, partijen, start- en einddatum.*

Met Paars I komt er een andere invalshoek bij naast privatisering en verzelfstandiging. Eind 1994 staat de MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) operatie centraal. Motieven zijn hier anders: het terugdringen van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingskwaliteit. De ministers van Economische Zaken en Justitie zijn verantwoordelijk, en hanteren een economische invalshoek (De Ru en Peters, 2002). Binnen deze operatie worden sinds 1994 diverse projecten ter hand genomen. Vanaf 1999 is er optimisme over de staat van overheidsfinanciën. Er is ook, door de oppositie verwoorde, kritiek op de publieke voorzieningen, wachtlijsten in de zorg en het onderwijs. Paars II kiest er echter voor 'vooruit te kijken'. In de zorg ziet het kabinet de noodzaak verantwoordelijkheden te beleggen bij andere partijen, zorgvragers, aanbieders en verzekeraars. Zij ziet aanpassing van het verzekeringsstelsel als een noodzakelijke voorwaarde om tot deregulering van de zorgmarkten te komen. Toch moet een 'echte' hervorming van het zorgstelsel wachten en is er sprake van een 'patstelling' (Van der Steen, 2009).

### *Gecompartimenteerde marktwerking zorg*

Minister Borst brengt de verschillende verzekeringssystemen onder in drie compartimenten (De Haan en Duijvendak, 2002). Het eerste compartiment, de AWBZ, omvat de langdurige zorg en risico's die niet particulier verzekeraar zijn, zoals verpleeghuiszorg. De sturing vindt plaats via aanbodregulering. In deze periode mogen alleen instellingen met een erkenning van het Ministerie van VWS zorg verlenen voor rekening van de AWBZ.

Het tweede compartiment bevat de verzekering tegen 'gewone' ziektekosten. De besturing hiervan vindt plaats via gereguleerde concurrentie. De overheid stelt eisen aan kwaliteit, samenstelling van het basispakket en acceptatie van verzekerden. Hier vindt de meest ingrijpende verandering plaats op het gebied van marktwerking. Ziekenfondsen krijgen dan de mogelijkheid landelijk te gaan werken en verzekerden hebben meer keuzevrijheid. Vaste tarieven veranderen in maximumtarieven. Hierdoor verandert de structuur van de verzekeringsmarkt. Het aantal ziekenfondsen neemt af.

In het derde compartiment met aanvullende verzekeringen en particuliere middelen is er sprake van vrije concurrentie.

### *Regionale zorgkantoren*

Voor het realiseren van onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling vormt de overheid in 1997 Regionale Indicatie Organen (RIO's). Die bundelen de indicatiestelling voor de verzorgingshuizen, de verpleeghuizen en de thuiszorg, wat daarvoor overwegend door gemeenten werd gedaan. De RIO's zijn ook verantwoordelijk voor de andere AWBZ-zorg. De beoogde efficiëntieverbetering blijft echter uit. De conclusie is dat er geen prikkels bestaan om de zorgkantoren tot doelmatigheid aan te zetten. Er ontstaat hierna outputfinanciering, waarbij de instellingen afspraken maken met de zorgkantoren over producten en prijzen (VWS, 2005).

### *Persoonsgebonden Budgetten en particuliere thuiszorgbureaus*

Paars staat voor meer markt en minder overheid. Bij de inrichting moet niet langer de aanbodregulering bepalend zijn maar vooral ook de vraag en zorgbehoefte van de individuele cliënt (De Haan en Duijvendak, 2002). De aan het eind van de jaren tachtig ontstane particuliere thuiszorgbureaus worden vanaf 1994 ook toegelaten bij de AWBZ-financiering. Daarnaast introduceert de overheid in deze periode ter bevordering van de keuzevrijheid van cliënten het Persoonsgebonden Budget (PGB). Deze financieringsvorm wordt in 1995 door staatssecretaris Terpstra (Kok I) geïntroduceerd. Doel is om patiënten, die naar verwachting nog langdurig zorg nodig hebben, in de gelegenheid te stellen de zorg zelf te regelen. Zodoende ontstaat er een beperkte quasi-markt, waarin zorgkantoren met de thuiszorgaanbieders onderhandelen over de hoogte van de prijzen. Het realiseren van besparingen op de te duur geachte thuiszorg is een belangrijke doelstelling (Breedveld, 2003). Staatssecretaris Vliegthart (Kok II) presenteert in deze lijn een plan van aanpak ter

'opfrissing' van de AWBZ. Gedachte is dat niet langer het aanbod centraal moet staan maar de zorgvraag en de behoeften van de cliënt. Er is een streven naar flexibilisering van zorg en 'zorg op maat'. Ook gaat het om 'vermaatschappelijking' van de zorg, waarbij de 'maatschappelijke integratie van de clientèle' centraal moet staan (De Haan en Duijvendak, 2002).

#### *Fusies binnen ouderenzorg*

Onder druk van de extramuralisering zijn de intramurale zorginstellingen actief aan het fuseren. Fabricotti (2007) onderscheidt in haar proefschrift horizontale fusies met gelijksoortige organisaties, verticale fusies met organisaties in dezelfde sector en intersectorale fusies met organisaties uit verschillende sectoren. Met name binnen de ouderenzorg vinden verticale en intersectorale fusies plaats, die Fabricotti zorgketens noemt. Verpleeghuizen ontwikkelen in deze periode verreweg de meeste zorgketens<sup>45</sup>. Deze intramurale instellingen lopen hierin voor op de thuiszorgorganisaties. Uit het onderzoek komt naar voren dat organisaties veelal een veelheid aan achtereenvolgende fusietrajecten doorlopen.

#### *Cliëntbescherming door wetten*

Wetgeving wordt door de overheid als een belangrijk instrument gezien om de positie van de zorgvrager te versterken. Verschillende patiëntenwetten moeten dit ondersteunen (Algemene Rekenkamer, 2008). Ook zou de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst uit 1994 voorwaarden voor meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen zorgvrager en zorgaanbieder moeten bieden. De bedoeling van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector uit 1995 is dat zorgaanbieders meer rekening houden met de wensen van cliënten. De Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen uit 1996 tenslotte, stelt de participatie van cliënten in de besluitvorming binnen een zorginstelling verplicht. Een beroep doen op deze wetgeving veronderstelt echter wel een sterke onderhandelingspositie, waar cliënten over het algemeen niet over beschikken.

#### *Kwaliteitswet zorginstellingen*

VWS komt tot het inzicht dat aan het eerdergenoemde erkenningstelsel van de overheid voor zorginstellingen enkele belangrijke nadelen kleven. Het vindt de kwaliteitseisen aan deze instellingen niet erg overzichtelijk en te gedetailleerd. Ze laten de instellingen te weinig ruimte voor eigen beleid en de samenhang tussen de regels is soms moeilijk te zien. De nadelen van de oude regels en de veranderende opvattingen over kwaliteitsbeleid maakten nieuwe kwaliteitsregels voor zorginstellingen noodzakelijk. Zo ontstaat de Kwaliteitswet Zorginstellingen uit 1996 (ministerie van VWS, 1996).

---

<sup>45</sup> In 1998 is binnen het onderzoek 56% van de verpleeghuizen en 24% van de verzorgingshuizen onderdeel van een zorgketen (Fabbicotti, 2007).

	<i>Overheidsbeleid / ingezette marktprikkels onder Kok I en Kok II</i>	<i>Doelstellingen</i>
1994	Realisatie compartimentering verzekeringsystemen	Minder regulering en meer marktwerking
1994	Toelating particuliere thuiszorgbureaus bij AWBZ	Stimuleren extramurale zorg
1995	Introductie Persoonsgebonden Budgetten	Gelegenheid geven aan cliënten tot vraagsturing
1994, 1995	Wetten voor bescherming cliënten	Meer gelijkwaardigheid relatie zorgvrager en zorgaanbieder
1996	Kwaliteitswet zorginstellingen	Kwaliteitskaders voor alle bekostigde en particuliere instellingen

*Tabel 9.4. Overzicht relevant beleid kabinetten Kok.*

### **Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit**

Hierna volgt een beeld van de verschillende partijen in deze periode en hoe zij marktwerking en kwaliteit zien.

#### *Overheid: marktwerking moet ruimte geven aan de cliënt*

De overheid vindt in marktwerking in deze periode een oplossing om meer ruimte te geven aan de cliënt, door middel van vraagsturing, maar ook door middel van subsidies en nieuwe wetgeving. Het gaat hier vooral om een aanpak waarin de praktische mogelijkheden worden benut, als tegenhanger tegen de grote ideologische blauwdrukken uit de periode Simons, staatssecretaris in het kabinet Lubbers III. In deze periode verandert de beleidstaal en komen begrippen als 'benchmarking' 'level playing field' etc. steeds vaker voor. De Haan en Duivendak spreken over marktwerking en vraagsturing als 'mantra van de zorg'. Er komt een nieuw type ambtenaren, aangetrokken door de ideologie van marktwerking (volgens De Haan en Duivendak, 2002).

#### *Instellingen en belangenorganisaties: wapenen zich tegen marktomgeving*

Instellingen blijven druk bezig met fusies en allianties (Fabricotti, 2007). Intramurale instellingen voor ouderenzorg zijn in deze periode onder druk van de overheid bezig met schaalvergroting, onder druk van de markt en extramuralisering. Zij zien de concurrentieomgeving steeds groter worden, en daarmee ontstaat een groter wordende bedreiging of uitdaging in de marktomgeving. Ook werken zorg- en welzijnsinstellingen meer samen in het kader van integrale wijkaanpak (De Haan en Duivendak, 2002). Veel verzorgingshuizen schenken aandacht aan de woonkwaliteit.

teit: meer ruimte en voorzieningen per bewoner creëren. Zoals later in dit hoofdstuk te zien is, neemt het aantal verzorgingshuizen in deze periode relatief af. In de thuiszorg gebeurt er volgens het SCP (2001) veel in deze periode. De hulpvraag van thuiszorgcliënten neemt toe en wordt meer complex. De uitvoering en organisatie van het aanbod wordt, mede als gevolg van de toenemende concurrentie, flexibeler en meer klantgericht. Zo breidt men de dienstverlening uit met intensieve thuiszorg en 24-uurs bereikbaarheid. Alternatieven voor thuiszorg, zoals voorzieningen en hulpmiddelen, komen nadrukkelijker in beeld.

Rond deze periode valt het woord 'erosie van het maatschappelijk middenveld', waarbij de oriëntatie op het algemeen belang verdwijnt en de meeste landelijke organisaties van aanbieders en verzekeraars van zorg zich omvormen van traditionele koepelorganisaties tot moderne brancheorganisaties, die zich richten op de belangen van leden, en minder op het vertalen van het landelijk beleid naar de achterban (Van der Grinten en Kasdorp, 1999).

#### *Zorgprofessionals ervaren bureaucratisering*

Volgens Van der Boom (2008) ervaren zorgprofessionals met name in de thuiszorg door de ontwikkelingen in deze periode vooral verdere inperking van hun taken en bureaucratisering. Ten eerste zijn delen van de taak overgeheveld naar bijvoorbeeld de RIO's. Verder zijn taken intern overgeheveld van uitvoerenden naar management en planningsafdelingen van thuiszorgorganisaties. Ook moeten alle dagelijkse activiteiten worden geregistreerd ten behoeve van 'kwaliteitszorg'. De zorgprofessionals ervaren dit als ten koste gaand van de tijd en aandacht die aan de cliënt besteed kan worden. Boom refereert daarbij aan verschillende andere onderzoeken.

#### *Clënten: meer voorzieningen, minder keuze*

In deze periode wordt de groep ouderen vaker 'cliënten' genoemd dan 'bejaarden'. De cliënt kan gebruik maken van PGB's. Voor de oudere lijkt die drempel hoog te zijn. Het PGB brengt in de praktijk veel administratieve last voor de cliënt met zich mee, en er ontstaan tussenpersonen.

Met name de cliënt die geen gebruik van een PGB maakt, moet steeds meer kiezen uit minder (gefuseerde) aanbieders. Bovendien zijn er wachtlijsten in de zorg, mede veroorzaakt door personeelstekorten in deze sector. Gelijktijdig hiermee is zelfstandigheid onderdeel geworden van de leefstijl van de generatie ouderen in 2001, volgens het SCP. De nadruk op zelfstandigheid is bijvoorbeeld terug te vinden in de voorkeur van ouderen voor zelfstandige ouderenhuisvesting, in plaats van intramuraal wonen. Anders dan de eerdere bejaardenoorden en instellingen voor gezinsverzorging is een 'schakering aan voorzieningen' voor ouderen beschikbaar. In de reguliere thuiszorg is een belangrijke bron van ontevredenheid dat mensen lang wachten op zorg en dat de zorg gerantsoeneerd is. Ook de intramurale zorg kent



lange wachtlijsten en wachttijden<sup>46</sup>.

Volgens het SCP (2001) voelt het merendeel van de verpleeghuisbewoners zich er in het algemeen thuis. Vooral bewoners van somatische afdelingen oordelen echter minder positief over de sfeer in het verpleeghuis. Het gebrek aan privacy, het vaste dagritme en de bejegening door zorgverleners is de belangrijkste geleverde kritiek. Het positieve van de opname is te vinden in de betere verzorging, sociale contacten en gezelligheid. Ook bewoners van klassieke verzorgingshuizen oordelen positief over het wonen in de instelling, zoals blijkt uit de onderzoeken van het SCP. De wachttijd voordat er hulp komt nadat men alarm heeft geslagen, het voeren van een vertrouwelijk gesprek en het krijgen van zorg op maat zijn aspecten die verbetering behoeven, volgens het SCP.

### Algemene ontwikkelingen Kabinetten Balkenende

Balkenende I	Bomhoff, De Geus	Ross-van Dorp	CDA, LPF, VVD	22 juli 2002	27 mei 2003
Balkenende II	Hoogervorst	Ross-van Dorp	CDA, VVD, D66	27 mei 2003	7 juli 2006
Balkenende III	Klink	Ross-van Dorp	CDA, PvdA	7 juli 2006	22 februari 2007

*Tabel 9.5. Kabinetten Balkenende, verantwoordelijk minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, staatssecretaris ministerie, partijen, start en einddatum.*

Paars II valt, en er is een turbulente start van het kabinet Balkenende, waarin de LPF en de moord op leider Pim Fortuyn een rol spelen. CDA komt uit de bus als 'winnaar' samen met de LPF. Het kabinet wil 'herkenbare daden stellen' en 'vertrouwen herstellen'. De economische vooruitzichten zijn verslechterd. De oppositie pleit bij monde van de PvdA voor verbetering in de publieke dienstverlening. Het kabinet Balkenende I koerst aan op marktwerking in de zorg, door concurrentie en herziening van het verzekeringsstelsel. In deze periode ontstaat een aantal discussies rond maatschappelijke dienstverlening, zie ook Bewijzen van goede dienstverlening, WRR, 2004. Dit rapport heeft een brede invalshoek. Het bevat een analyse van de problemen rond kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in een aantal sectoren van maatschappelijke dienstverlening. Ook als het gaat om publiek ondernemerschap en het 'maatschappelijke middenveld' zoekt men naar betere sturingsrelaties. Balkenende I houdt niet lang stand door verdeeldheid binnen de LPF (Van der Steen, 2009).

Balkenende II heeft te maken met een onverminderd slecht economisch klimaat. Staatssecretaris Hoogervorst stapt over van Financiën naar VWS, waar hij leiding gaat geven aan de hervorming van het zorgstelsel. Dit betekent gereguleerde marktwerking, introductie van een nieuwe verzekering voor curatieve zorg in 2006,

<sup>46</sup> In 2000 is de wachtlijst voor verpleeghuizen 11.400 mensen en verzorgingshuizen 36.000 mensen (SCP, 2001).

terugdringen van wachtlijsten en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Ook spreekt het kabinet de intentie uit tot een grondige koerswijziging van de AWBZ. Het kabinet kan rekenen op kritiek vanuit de PvdA, Groen Links en de SP. In 2005 bevat de miljoenennota een driesporenbeleid. Aanpassing van de collectieve arrangementen is een van de sporen. De stelselherziening van de zorg wordt bedoeld om een betere kwaliteit van de zorg te bereiken en bovendien de betaalbaarheid van collectief gefinancierde zorguitgaven te garanderen. De vergrijzing zal tot structureel hogere uitgaven leiden in de AOW en zorg is een van de denkklijnen. In 2006 lijkt economisch herstel zich aan te dienen. Het kabinet blijft streven naar een 'activerende verzorgingsstaat'. In Balkenende III wordt het beleid op het punt van zorg gecontinueerd. De AWBZ wordt als 'probleem' geagendeerd (Van der Steen, 2009).

### *Ontschotting*

Het kabinet Balkenende I spreekt zich expliciet uit voor het 'recht op zorg'. Dat houdt in dat de verzekerden de zorgvraag moeten bepalen. Volgens een brief van de staatssecretaris van VWS staat de wens van de cliënt centraal. Waar en hoe wil hij of zij zorg krijgen? Deze vraagsturing is het fundament onder de in gang gezette modernisering van de AWBZ. Dit uitgangspunt wordt herhaald in het zogenaamde Hoofddlijnenakkoord van het Kabinet Balkenende II.

De beoogde doelstellingen van de modernisering van de AWBZ zijn het realiseren van meer keuzemogelijkheden en zeggenschap voor de verzekerde. Daarnaast worden deregulering, beperking van de administratieve lasten en het versterken van de rechten en plichten van de verzekerden, zorgaanbieders en verzekeraars beoogd (volgens de NMA, 2004).

Het Besluit zorgaanspraken bijzondere ziektekostenverzekering wordt per april 2003 door het Besluit zorgaanspraken AWBZ vervangen. Het oude besluit noemt men dan 'aanbodgericht'. Dat wil zeggen dat cliënten verzekerd waren voor de zorg die de verschillende instellingen aanboden, zoals bijvoorbeeld 'zorg te verlenen door een verpleeginrichting'. Per zorgsector werden de verschillende typen instellingen beschreven en het pakket van zorg aangegeven dat deze instellingen dienden te leveren. Zogenaamde 'functiegerichte aanspraken' moeten een oplossing bieden, met als bedoeling de zorgbehoefte van de verzekerde centraal te stellen. Met deze verandering wil het kabinet zorgen dat de verzekerde meer specifiek zijn zorgbehoefte kan bepalen en gericht kan worden geholpen. Een zorgaanbieder krijgt vanaf dan een toelating tot één of meer functies. De zorgaanbieders krijgen hierdoor de mogelijkheid ook op andere dan hun terreinen AWBZ-zorg aan te bieden<sup>47</sup>. Hiermee beoogt de overheid de aanspraken te flexibiliseren. Het idee is dat aanbieders ook voor verzekerden die niet kiezen voor een PGB, een zorgpakket

<sup>47</sup> Als gevolg van deze 'ontschotting' zijn de instellingen die tot april 2003 waren toegelaten tot het aanbieden van 'hun' zorgpakket in staat gesteld om diensten aan een bredere groep patienten aan te bieden, nieuwe producten ontwikkelen en aanbieden of zich te gaan specialiseren. De functies kennen een aantal klassen.

kunnen samenstellen dat aansluit bij hun behoeften<sup>48</sup> (volgens NMA, 2004). De PGB-houder is niet gebonden aan de instellingen die door het CVZ zijn toegelaten en door het zorgkantoor zijn gecontracteerd. Hij kan bij iedere zorgaanbieder zijn zorgproducten inkopen.

#### *Minder procedures Wet Ziekenhuis Voorzieningen*

De Wet Ziekenhuis Voorzieningen (WZV) reguleert de bouw van ziekenhuisvoorzieningen. Als ziekenhuisvoorzieningen werden tot 2003 onder meer verpleeghuizen, psychiatrische ziekenhuizen, de zogenaamde zwakzinnigeninrichtingen en inrichtingen voor zintuiglijk gehandicapten aangemerkt.

De WZV strekt zich vanaf 2003 uit over instellingen die de functie ‘verblijf’ leveren, in combinatie met een of meer van de andere functies, met uitzondering van de combinatie verblijf met alleen huishoudelijke verzorging. Een WZV-instelling hoeft voor bouw ten behoeve van het leveren van extramurale zorg geen WZV-procedure meer te doorlopen. Vanaf 2006 wordt de Wet Ziekenhuis Voorzieningen onderdeel van de Wet Toelating zorginstellingen (WTZi).

#### *Budgettering*

In 2006 vervangt de Wet Marktordening Gezondheidszorg de Wet Tarieven Gezondheidszorg. Deze wet bevat regels ten aanzien van marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg. Tevens regelt de wet de taakstelling van de Nederlandse Zorg Autoriteit (Algemene Rekenkamer, 2008).

De extramuraal te leveren producten worden bekostigd volgens volledige nacalculatie. Het financiële risico dat de zorgaanbieders van deze producten lopen, geeft hen een prikkel om te concurreren met andere zorgaanbieders op de kwaliteit van het zorgproduct en de service. Deze prikkel wordt voor de extramurale functies verder versterkt door PGB-houders. De intramuraal te leveren producten verblijf en behandeling worden bekostigd met vaste budgetten waarbij slechts de aanvullende productie wordt nagecalculeerd. Dientengevolge lopen de zorgaanbieders die deze diensten leveren een beperkter financieel risico. In de bekostigingssystematiek voor intramuraal te leveren producten is er anno 2004 ‘nog’ sprake van vaste tarieven<sup>49</sup>. Voor extramuraal te leveren producten bestaan geen vaste tarieven maar maximumtarieven. Dit geeft ruimte voor prijsonderhandelingen. In Van Duivenboden, van Hout e.a. (2009) h.12, worden deze processen getypeerd als decentralisatie van verantwoordelijkheden.

---

<sup>48</sup> Zorgkantoren moesten voor deze tijd AWBZ-zorg in te kopen bij een zogenaamde ‘toegelaten instelling’, specifiek voor het leveren van AWBZ-zorg. De ‘toegelaten instelling’ kon, na contractering met het zorgkantoor, zorg leveren gefinancierd uit het Algemene Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ).

<sup>49</sup> Per 2009 vindt introductie van een andere bekostigingssystematiek, Zorg Zwaarte Pakket bekostiging bij de intramurale zorg plaats met als doel meer ‘doelmatigheid’ en ‘helderheid’.

*Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)*

In 2007 vindt introductie van de WMO plaats. Gemeenten zijn door de WMO verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning, inclusief de huishoudelijke ondersteuning die voorheen viel onder de AWBZ. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen in de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld met vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar ook met goede informatie en advies, opvoedingsondersteuning en huishoudelijke hulp. De WMO vervangt de Wet voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet, en een deel van de AWBZ. De grootste verandering is de bundeling van de wetten en de verandering in de sturingsfilosofie. De bedoeling is dat door bundeling van de wetten is 'integraal beleid' mogelijk is. Gemeenten hebben in tegenstelling tot het CIZ ruime beleidsvrijheid en er bestaat geen 'zorgplicht' (SCP, 2009b). Praktisch gevolg van de WMO is (her)aanbesteding van huishoudelijke diensten door veel gemeenten, hetgeen een versterking van de concurrentie in de thuiszorgsector betekent. Schoonmaakbedrijven spelen hierop in met lagere tarieven. Thuiszorgorganisaties raken, soms ernstig, in de financiële problemen omdat de geboden tarieven 'vaak onder de kostprijzen liggen'<sup>50</sup>.

*Centralisatie indicatiestelling AWBZ*

Met de RIO's is de indicatiestelling voor AWBZ-zorg ondergebracht bij de gemeenten. Door het ontbreken van centrale sturing verloopt de indicatiestelling voor de AWBZ onvoldoende uniform. Tussen de regio's bestaan verschillen. VWS besluit om deze reden tot het oprichten van een landelijk indicatieorgaan, het Centrum Indicatiestelling Zorg, vanaf 2005.

*Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg*

De branchepartijen, de inspectie voor de Gezondheidszorg en de zorgverzekeraars ontwikkelen in 2005 het 'Kwaliteitskader Verantwoorde Zorg'. De wens van de cliënt en de veiligheid van de zorg zijn daarin belangrijke thema's. Het idee met dit Kwaliteitskader is dat de sector 'één taal spreekt' en gezamenlijke eisen stelt aan de kwaliteit van zorg en bestaan. Een meting voor de hele sector met het Kwaliteitskader verantwoorde zorg (Ministerie van VWS, kwaliteitskader verantwoorde zorg, 2007) voert men voor het eerst uit in 2007. Resultaten worden 'transparant'. Ze staan op de website 'kiesbeter'<sup>51</sup> en in rapporten van de IGZ.

*Fusies vooral binnen ouderenzorg*

De fusies van vooral intramurale instellingen in de ouderenzorg gaan verder in deze periode<sup>52</sup>. In 2004 is de meest voorkomende combinatie verzorgings- en verpleeg-

<sup>50</sup> Buddingh in NRC Handelsblad, 17 juli 2007, Tarievenslag in gemeenten leidt tot ontslaggolf. NRC Handelsblad, 7 januari 2009, Jong, groot en goed voor miljoenenverliezen.

<sup>51</sup> <http://www.kiesbeter.nl>, 2010.

<sup>52</sup> In 2004 is 91% van de verpleeghuizen en 57% van de verzorgingshuizen uit het onderzoek van Fabricotti (2007) onderdeel van een zorgketen.

huizen, maar in de loop der jaren ontstaan meer fusies met thuiszorgorganisaties. De meeste intersectorale zorgketens bestaan uit verzorgings- en verpleeghuizen met een of twee ziekenhuizen. Anno 2004 worden de ouderenvoorzieningen grotendeels geleverd door zorgketens. Motieven zijn gericht op het realiseren van ‘vraaggerichte’ ketens van zorg (zie Fabricotti, 2007). Ook komen in de case studies van Fabricotti motieven naar voren als toenemende concurrentiedruk door extramuralisering, schaarser wordende middelen bij een stijgende vraag, en overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking. In de woorden van Fabricotti ( 2007) p. 134: “Nieuwe financieringsregels, innovatiegelden en productie-eisen duwden de organisaties over de eigen grenzen heen. De verschuiving in denken in termen van specialisatie, aanbodgerichtheid en differentiatie naar samenhang, en het denken in termen van integratie, samenhang en gerichtheid op de vraag van cliënten versterkte de druk alleen maar meer.”

	<i>Overheids beleid   ingezette marktprikkels onder Balkenende I, II en III</i>	<i>Doelstellingen</i>
2003	Ontschotting AWBZ	Minder regels, meer keuzevrijheid en mogelijkheden,
2006	Wet marktordening gezondheidszorg	Marktordening en kostenbeheersing,
2007	Introductie Wet Maatschappelijke Ondersteuning	Verandering in de sturingsfilosofie Integraal beleid maatschappelijke ondersteuning mogelijk.

*Tabel 9.6. Overzicht van relevant beleid kabinetten Balkenende.*

**Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit**

Onderstaand een beeld van de verschillende partijen in deze periode, en hoe zij kijken naar marktwerking en kwaliteit.

*Landelijke overheid: meer keuzemogelijkheden voor cliënten door marktwerking maar strakkere indicaties*

De overheid denkt in marktwerking in de zorg een oplossing te vinden voor betere kwaliteit en het beheersbaar houden van de kosten. Met de modernisering van de AWBZ, en het meer ruimte geven aan de instellingen beoogt zij meer keuzevrijheid en keuzemogelijkheden voor cliënten te creëren. Wie in beleidsstukken van VWS over kwaliteit van zorg kijkt, vindt een opsomming van verschillende voor de overheid in deze periode belangrijke aspecten (VWS, 2005, 2007). In het verlengde hiervan worden bij kwaliteit wel de dimensies ‘veiligheid, effectiviteit, patiëntgerichtheid, tijdigheid en op elkaar afgestemd’ onderscheiden. Kwaliteit is in deze periode met name een zorgpunt rond verpleeghuizen.

Aan de andere kant is er, met de oprichting van het CIZ, meer focus op landelijke standaardisatie en protocollen op het gebied van de indicatiestelling van de AWBZ-aanvragers.

*Gemeenten: marktwerking middel voor efficiencyslag rond WMO*

Met de introductie van de WMO is de rol van de overheid in de ouderenzorg verder gedecentraliseerd naar gemeenten, met een grote beleidsvrijheid. Termen als 'integraal beleid' en 'prestatievelden' worden gehanteerd. In eerste instantie leidt dit tot een efficiencyslag rond huishoudelijke diensten, waarbij gemeenten marktwerking inzetten. Er ontstaan verschillen in aanpak tussen gemeenten.

*Instellingen: fusies en allianties in reactie op de marktomgeving*

Instellingen blijven druk bezig met fusies en allianties in reactie op de marktomgeving, en om vraaggerichte zorg te kunnen realiseren. In deze periode gaan nu ook thuiszorginstellingen verbindingen aan met aanverwante sectoren. Het leveren van kwaliteit 'aan het bed' is voor instellingen een punt van zorg, omdat zij te maken hebben met vele personele en financiële problemen. In de verruimde wetgeving rondom bouw zien ze mogelijkheden tot betere kwaliteit in de zin van verbetering en modernisering.

*Zorgprofessionals: toenemende kwaliteitsfricties zorg*

In het verlengde van de eerder genoemde bureaucratisering ervaren verpleegkundigen en verzorgenden in toenemende mate (morele) dilemma's, althans volgens het Centrum voor ethiek en gezondheid (2009). Dilemma's die ontstaan door recente veranderingen in de zorg, zoals andere wetgeving en financieringsystemen, meer publieke verantwoording en verschuivende taken tussen zorgverleners. De hier aan de orde zijnde dilemma's hangen veelal samen met de vraag: 'hoe krijg ik in deze situatie goede zorg voor elkaar?' Het zijn vooral bijkomende taken en eisen die tot dit type dilemma's leiden zoals instellingseisen, productienormen halen, aan prestatie-eisen voldoen en het omgaan met nieuwe financieringssystematiek, zoals Diagnose Behandel Combinaties (DBC's). Deze eisen geven verzorgenden en verpleegkundigen het gevoel overspoeld te worden met taken die extra tijd in beslag nemen en die ten koste gaat van goede zorg. Verzorgenden en verpleegkundigen voelen zich overspoeld met veranderingen in de zorg, waarvan ze ook niet zien dat ze de zorg verbeteren. De veranderingen zijn ontstaan door de externe druk die is toegenomen. 'Bezuinigen' ervaren zij als enige motief. Dit botst met de motieven waarom ze dit werk waren gaan doen, en holt de intrinsieke motivatie uit. Het leidt bovendien tot onaanvaardbare verschraving van zorg, versnippering, een onafwendbare leegloop van hoge kwaliteit en inloop van (te) laag gekwalificeerd personeel. Dit veroorzaakt een algemeen gevoel van moreel onbehagen en gebrek aan motivatie.

*Clënten: meer voorzieningen, maar ook toenemende inlijving*

Ook cliënten ervaren bureaucratie. Schrijvers e.a., 2005 geeft het volgende beeld. Volwassen burgers met een functiebeperking zien zich bij aanvang of uitbreiding van de hulpvraag geconfronteerd met een optocht van indicatiestellers, zorgverzekeraars, gemeentelijke voorzieningen. Zij moeten voor zichzelf een weg kappen door dit oerwoud van regels en dienstverleners (Bellemakers in Schrijvers e.a. 2005, p. 22). Dit is in de vorige periode ingezet, In deze periode maken ouderen meer gebruik maken van PGB's; maar de drempel lijkt vanuit de perceptie van de oudere nog steeds hoog. De 'cliënt' die gebruik maakt van 'zorg in natura' wordt echter steeds geconfronteerd met keuze uit minder (gefuseerde) aanbieders. Positief is wel dat de wachtlijsten in de zorg zijn teruggebracht.

Wat er verandert is dat extramurale oplossingen steeds gebruikelijker worden. Zelfstandigheid is onderdeel van de leefstijl van deze generatie ouderen, volgens de 'Rapportage ouderen van het SCP', 2006. Die nadruk op zelfstandigheid is bijvoorbeeld terug te vinden in de voorkeur van ouderen voor zelfstandige ouderenhuisvesting in plaats van voor intramuraal wonen. In plaats van bejaardenoorden en instellingen voor gezinsverzorging is de thuiszorg sterk gegroeid. Het SCP bericht positief over tevredenheid van cliënten over de thuiszorg, maar in mindere mate over de thuiszorgorganisatie. Verpleeghuizen hebben relatief gezien de grootste moeite bewoners tevreden te houden. Bewoners van klassieke verzorgingshuizen oordelen positief over het wonen in de instelling (SCP, 2006b).

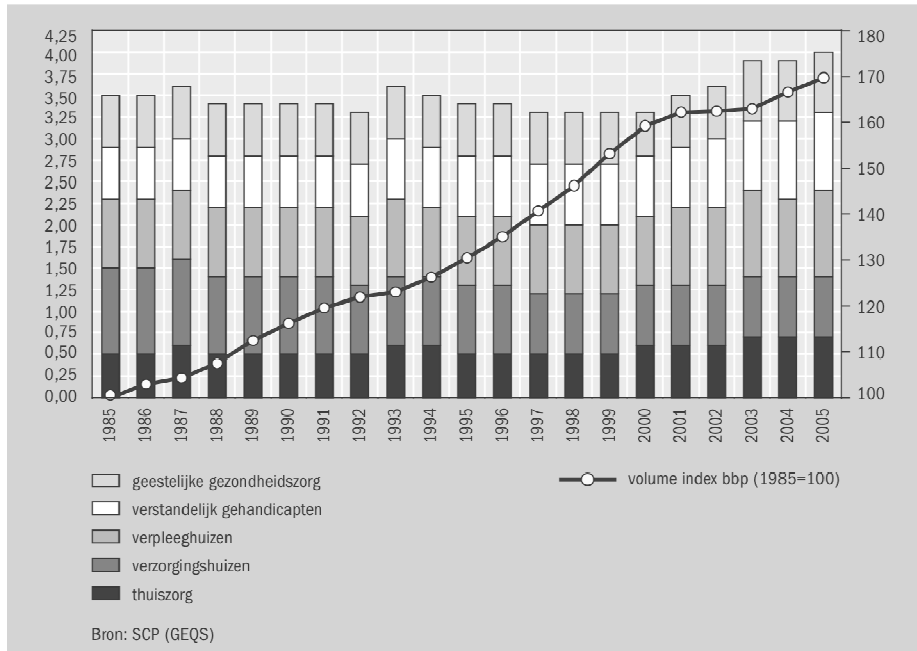
#### **9.4. Cijfers ouderenzorg**

In de AWBZ gaat anno 2008 circa 21 miljard euro om, ongeveer 40% van alle uitgaven voor gezondheidszorg in ons land. Iedereen die werkt betaalt maandelijks 12% AWBZ-premie over de eerste 30.000 euro van het inkomen. In dat jaar maken ruim 600.000 mensen (ouderen, volwassenen en kinderen) gebruik van de AWBZ. Van die mensen krijgen er 259.000 intramurale zorg. 252.000 extramurale zorg. 90.000 hebben een persoonsgebonden budget (Ministerie van VWS, 2010a).

Daarnaast zijn er (WMO brede) uitgaven. Relevant is hier de WMO huishoudelijke hulp door gemeenten. De uitgaven bedragen per saldo in 2007 1,174 miljard euro in 2007, en 1,278 miljard euro in 2008 (SCP, 2010b).

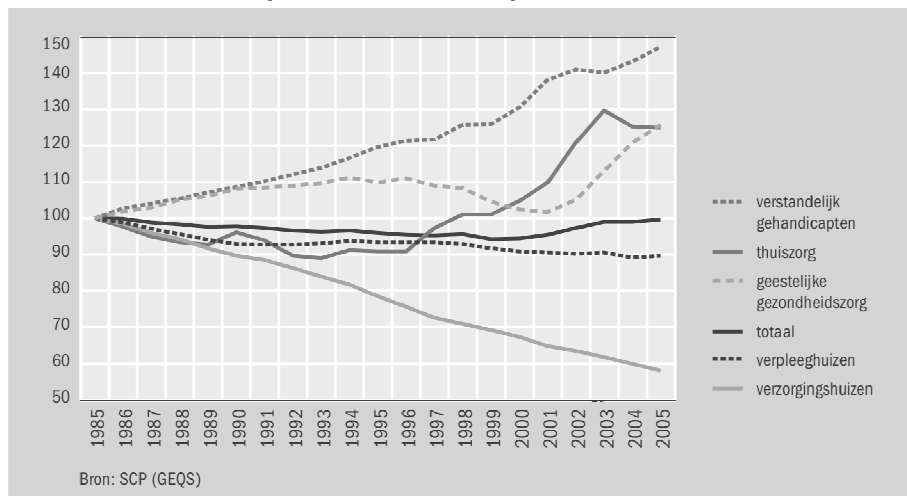
Onderstaand een overzicht van de ontwikkeling van de brutokosten van de AWBZ vanaf 1985 tot en met 2005, uitgedrukt als aandeel van het BBP. Verder een overzicht van de autonome volumegroei van de verschillende soorten voorzieningen. Te zien is dat het gebruik van de voorzieningen is verschoven. De AWBZ deelname per leeftijdsgroep is echter gemiddeld genomen gelijk gebleven, volgens het SCP (SCP, 2008).

## Ontwikkeling van de brutokosten van AWBZ-voorzieningen als % van het BBP, 1985-2005



*Figuur 9.1.: Ontwikkeling van de brutokosten AWBZ voorzieningen als percentage van het BBP*

## Jaarlijkse autonome volumegroei van AWBZ-voorzieningen, 1985-2005 (1985 = 100)



*Figuur 9.2.: Jaarlijkse volumegroei AWBZ voorzieningen*

Opmerkelijk zijn volgens het SCP (2008) de trendmatige ontwikkelingen bij de ouderenzorg: een relatieve groei bij de thuiszorg, een licht krimpende trend bij de



verpleeghuiszorg en een sterke krimp bij de verzorgingshuiszorg. Hierin komt het gevoerde extramuraliseringsbeleid tot uitdrukking.

Bij de thuiszorg zien we een groot verschil tussen de eerste en tweede helft van de beschouwde periode. In de eerste periode is de trend negatief (minder autonome volumegroei thuiszorg), maar in de tweede periode is de trend juist sterk positief. Hier is er sprake van een duidelijke substitutie van verzorgingshuiszorg door thuiszorg. Deze substitutie is begin jaren negentig achterwege gebleven door budgettaire beperkingen die door de toenmalige kabinetten werden opgelegd aan de thuiszorg en door de wachtlijstproblematiek.

Vanaf 1997 komen er extra middelen vrij voor de thuiszorg, waardoor meer cliënten kunnen worden geholpen en de groei van de verzorgingshuizen beperkt kon blijven. De periode 1997-2003 kan voor de thuiszorg aangemerkt worden als een inhaalperiode voor het wegwerken van wachtlijsten die veroorzaakt zijn in de eerste helft van de jaren negentig. De periode 1997-2003 kent dan ook een forse groei van de 'productie'.

## 9.5. Casestudy: Ouderenzorg in de gemeente Albrandswaard

Albrandswaard 'dorp tussen groen en stad' is een gemeente ten zuiden van Rotterdam, in 1985 ontstaan door het samenvoegen van de gemeenten Rhoon en Poortugaal. De gemeente telt in 2009 23.961 inwoners<sup>53</sup> en heeft een oppervlakte van 22,72 km<sup>2</sup>. Veel inwoners zijn forensen die in Rotterdam werken. Sinds 2000 is er een derde kern bij de al twee bestaande dorpen gekomen: Portland<sup>54</sup>. Deze case studie is gebaseerd op documentenstudie, aangevuld met interviews met betrokkenen<sup>55</sup>. Zie ook de bijbehorende Bijlage voor de verantwoording.

### *Rollen in de ouderenzorg anno 2008*

De oudere in Albrandswaard die anno 2008 een beroep doet op de ouderenzorg krijgt te maken met veel partijen en dito administratie. Allereerst heeft hij een indicatie nodig. De aanvraag kan hij indienen bij het CIZ in de regio Rotterdam voor de AWBZ, of bij de 'vraagwijzer' van de gemeente Albrandswaard voor de huishoudelijke ondersteuning en voorzieningen. De indicatiesteller van het CIZ hanteert een landelijk gestandaardiseerde Indicatiewijzer waarbij grondslagen voor 'bruto' en 'netto' zorg, al of niet rekening houdend met mantelzorg, worden gekoppeld aan normtijden en 'zorgzwaartepakketten'. Als de zorg is toegekend, krijgt de cliënt te maken met intramurale of extramurale aanbieders van deze zorg. Dit is in de meeste gevallen de Stroom Opmaat Groep of de Argos Zorggroep. Hij ontvangt voor de zorg afrekeningen en naheffingen van het CAK. Voor zijn belangrijkste 'mantel-

<sup>53</sup> Per 30 november 2009, bron: CBS, 2010 via website gemeente Albrandswaard.

<sup>54</sup> Deze kern is samen met Carnisselande van Barendrecht onderdeel van de Vinexlocatie Midden-IJsselmonde.

<sup>55</sup> Zie ook Bijlage I, verantwoording.

zorger' kan hij een mantelzorgcompliment van 250 Euro aanvragen. Een beperkt aantal ouderen kiest voor een zorgbudget, te verantwoorden via de PGB-regelingen. Aanbieders hiervan zijn in loondienst, werken via de 'driedagenregeling' of zijn freelancer.

### *Rollen in de ouderenzorg anno 1982.*

In 1982 kan de bejaarde in Poortugaal of Rhoon, mits lid, een beroep doen op het Groene Kruis. Hij kan ook, in voorkomende gevallen, een beroep doen op Federatieve Stichting Maatschappelijke Dienstverlening, of zich op de wachtlijst laten zetten bij de bejaardenhuizen 'de Klepperwei' respectievelijk 'de Hooge Werf'. Dat laatste moet dan wel tijdig gebeuren.

In 1982 zijn de gemeentegrenzen een belangrijke factor in de ouderenzorg. Daarna is het ruimtelijk perspectief breder dan deze grenzen, en wordt Albrandswaard ook wel gezien als een 'zorgmarkt' en 'civil society' en komen de belangrijkste zorgaanbieders van buiten de gemeentegrenzen. Aan de hand van de hierna volgende tabel wordt deze ontwikkeling zichtbaar.

<i>Periode</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Belangrijkste partijen op het gebied van extramurale zorg</i>	<i>Belangrijkste partijen op het gebied van intramurale zorg</i>
<u><i>Periode I: 1982-1985</i></u> <i>Zorg in verenigingsverband binnen Rhoon en Poortugaal</i>	1982 gemeenten Rhoon en Poortugaal	Vereniging het Groene kruis Rhoon respectievelijk Poortugaal levert wijkverpleging, wijkgebouwen, gymnastiek en uitleen van artikelen.  Federatieve Stichting Maatschappelijke dienstverlening Ijsselmonde verricht oa.bejaardenverzorging en alfahulp.	Bejaardenverzorgingstehuis 'de Klepperwei' te Rhoon stichting bejaardenzorg Rhoon.  Bejaardenverzorgingstehuis 'de Hooge Werf', stichting bejaardencentrum Poortugaal.  Service Wooncentrum Rhoon, beheerd door de gemeente.
<u><i>Periode II: 1985-1996</i></u> <i>Vorming Albrandswaard en regionalisering</i>	1985 Vorming gemeente Albrandswaard	Kruisvereniging Albrandswaard (1986)  Vereniging Gezondheids Zorg Ijsselmonde (1987) Kruiswerk Oude Maas (1989)	Stichting Ouderenzorg Albrandswaard Verzorgingshuis 'de Hooge Werf'; Verzorgingshuis 'de Klepperwei'(1985).  Service Wooncentrum Rhoon, beheerd door stichting Volksbelang
<u><i>Periode III: 1997-2005</i></u> <i>Verdergaande Regionalisering thuiszorg en stichting Opmaat</i>	1993	Stichting Opmaat uit Zwijndrecht (1993)	Stichting de Waarden Verzorgingshuis 'de Hooge Werf'; Verzorgingshuis 'de Klepperwei'(1997)
<u><i>Periode IV: 2006-einde onderzoeksperiode</i></u> <i>Verdergaande schaalvergroting</i>	2006  22.713 Inwoners	Gemeente wordt opdrachtgever en indicatiesteller WMO (2006). Opmaat de Stromen groep uit Rotterdam verzorgt meeste thuiszorg en WMO (2006).	Argos Zorggroep Zorgcentrum 'de Hooge Werf'; Zorgcentrum 'de Klepperwei', Zorggroep (2006)

*Tabel 9.7. Albrandswaard: Periode, gemeente, belangrijkste partijen extra en intramurale zorg*

In het vervolg van deze casestudy worden de ontwikkelingen kort toegelicht. De casestudy eindigt met een overzicht van de perceptie van marktwerking en kwaliteit door de verschillende partijen, ter illustratie van het vorige hoofdstuk.

### **Thuiszorg: Van kruiswerkvereniging naar de Stromen Opmaat Groep**

De extramurale zorg ligt in 1982 bij de plaatselijke kruiswerkvereniging ‘Vereniging het Groene Kruis’, met als logo een kruis. De kruiswerkvereniging Poortugaal heeft een vrijwillig bestuur en enkele wijkverpleegkundigen in dienst. Voor het lidmaatschap is contributie vereist. De vereniging heeft een verband met de regionale stichting Interkruis, de zogenaamde Erkende Kruis Organisatie, waar het betaalde personeel in dienst is. De niet aflatende druk vanuit de overheid tot samenwerking leidt tot een gevoelde noodzaak tot schaalvergroting<sup>56</sup> en ‘samenwerking’ in de Vereniging Gezondheidszorg IJsselmonde. Dan laat men de samenwerking met de Provinciale Kruis Vereniging los. Ze hebben volgens Van den Brink (2003, h.4) geen behoefte aan ondersteuning en willen voortaan alles zelf regelen. Kruiswerk Oude Maas<sup>57</sup> ontstaat.

Ook de voorgenomen fusie tussen Kruiswerk Oude Maas, Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Dordrecht en Federatieve Stichting Maatschappelijke Dienstverlening IJsselmonde tot stichting Opmaat in 1993 komt voort uit toenemende druk vanuit de overheid en de verwachte stelselwijziging. Opmaat noemt zich dan een “organisatie voor thuiszorg, jeugdgezondheidszorg en maatschappelijk werk die een bijdrage levert aan het welbevinden en gezond worden en blijven van de mens in de eigen leefomgeving”. De cliënt kan “kiezen uit een gericht en passend aanbod uit 1 organisatie” (Van den Brink, 2003, p 43). De naam Opmaat doelt op maatwerk. Het logo van Opmaat moet een uitstraling van zakelijkheid met klantvriendelijkheid laten zien. De fusie tussen kruiswerk en gezinszorg tot thuiszorginstellingen is onderdeel van het beleid van staatssecretaris Simons. Zorgverzekeraars kunnen met een toegekende zorgaanbieder in zee gaan.

Marktwerking doet nu echt zijn intrede. Dit leidt tot een sterker kostenbewustzijn en een streven naar meetbare kwaliteit bij stichting Opmaat (Van den Brink, 2003). Binnen de thuiszorg moeten rond 1995 productieve uren en klantgerichtheid omhoog, en improductieve uren omlaag, mede door het gewijzigde vergoedingensysteem dat nu op basis van geleverde uren is. Er ontstaan moeilijke jaren voor de stichting Opmaat. Rond 1999 wordt de sfeer beter.

In 2006 is er weer een fusie: stichting Opmaat gaat samen met De Stromen. Dit levert een organisatie van meer dan 4000 fte op, de Stromen Opmaat groep<sup>57</sup>. Vol-

---

<sup>56</sup> Van den Brink, 2003, p. 32.

<sup>57</sup> Kruiswerk Oude Maas is een samenvoeging van de EKO uit de regio Dordrecht, Zwijndrechtse Waard en IJsselmonde (Van den Brink, 2003, p. 33).

gens het jaardocument van deze organisatie in 2006, p.2 is “versterkt zichtbaar dat in het speelveld waar de groep actief is marktwerking zonder veel mechanismen van coördinatie geïntroduceerd wordt. De effecten voor de dienstverlening en de bedrijfsvoering zijn scherp voelbaar (..). De trend is onmiskenbaar: gedaan moet worden waarvoor betaald wordt. Dat zet spanning op de instelling en de identiteit van medewerkers.” De groep gaat met ingang van 2006 over van een gebiedsgericht model naar een organisatiemodel langs ‘product-markt combinaties’. De Stroom Opmaat Groep schrijft zich voor 2007, naast drie andere partijen, succesvol in bij Albrandswaard voor de WMO-aanbesteding, echter de marges zijn beperkt. Voor huishoudelijke hulp geldt “Het zal daarbij naar verwachting gaan om een beweging waarbij meer dan thans andersoortig personeel zal worden ingezet. Anders opgeleid, jonger en goedkoper.” Het woord ‘retailsfeer’ wordt gebruikt (Jaardocument 2006 de Stroom Opmaat Groep, 2007, p.30).

### **Huishoudelijke hulp: Van Federatieve Stichting Maatschappelijke Dienstverlening naar WMO concurrentie**

De onder de AWBZ vallende huishoudelijke hulp wordt in de beginperiode onder andere verricht door de Federatieve Stichting Maatschappelijke Dienstverlening IJsselmonde, die van kerkelijke oorsprong is. Deze gaat ook op in de stichting Opmaat in 1993 onder druk van de overheid. Sinds 2006 is de Gemeente Albrandswaard verantwoordelijk voor de huishoudelijke hulp, als onderdeel van de WMO. De gemeente kent een aantal WMO-‘prestatievelden’. De gemeente krijgt voor de WMO jaarlijks een lumpsum beschikbaar van de overheid. Dit levert vraagstukken op in verband met de openeindfinanciering benodigd voor huishoudelijke ondersteuning. Omgekeerd komt meer recent in het nieuws dat veel gemeenten de WMO-gelden niet volledig besteed hebben aan zorg, hetgeen maatschappelijke discussie oproept.

De WMO-prestatievelden zijn breed. Als ideaalbeeld geldt het begrip ‘civil society’. Zelfredzaamheid staat in deze samenleving voorop. Voor ondersteuning en/of hulp is de burger in eerste instantie aangewezen op vrienden, familie of bekenden. Als de civil society geen of onvoldoende soelaas kan bieden is ondersteuning (‘een vangnet’) door de gemeente mogelijk. Albrandswaard geeft invulling aan marktwerking door vier aanbieders te selecteren waaruit de cliënten die huishoudelijke hulp nodig hebben kunnen kiezen. De Stroom Opmaat Groep is een van deze aanbieders. De markt werkt hier niet optimaal, wat resulteert in een marktaandeel van maar liefst 95% voor de Stroom Opmaat groep in 2008<sup>58</sup> De Groep heeft de activiteiten in het kader van huishoudelijke zorg ondergebracht in een aparte BV.

---

<sup>58</sup> Deze monopoliepositie wordt door de gemeente zelf als niet wenselijk gezien en bij de WMO aanbesteding in 2009 probeert men dit te veranderen.

### **Intramurale zorg: van zelfstandige stichting naar Argos Zorggroep**

Gemeentebesturen van Poortugaal en Rhoon nemen rond 1975 het initiatief tot het oprichten van een bejaardencentrum. Nu hoeven de bejaarden niet meer te worden ondergebracht in andere plaatsen. Rijksfinanciering maakt de bouw van deze centra mogelijk. Tot en met 2003 blijven de bejaardenhuizen de Klepperwei en de Hooge Werf zelfstandige stichtingen.

De voorzitter van de stichtingen is de burgemeester. De samenvoeging tot één gemeente betekent ook een bestuurlijk samengaan van deze huizen. In 2001 gaat de stichting over naar stichting de Waarden. In het bestuur zijn politieke en geestelijke stromingen vertegenwoordigd. De bejaardencentra van Poortugaal en Rhoon worden net als de gemeentes samengevoegd en uiteindelijk ondergebracht bij stichting de Waarden. Dit vanwege bezuinigingen en om efficiencyredenen, zoals het mogelijk maken van een gezamenlijke keuken bij het Deltaziekenhuis in Poortugaal. Ook de financiering van de huisvesting speelt dan een rol.

In 2006 gaat Argos Zorggroep, actief in Schiedam met meer dan 1500 fte en 1000 vrijwilligers, een rol spelen in de gemeente. Het jaarverslag 2006 van Argos spreekt over Argos Zorggroep als een stichting die participeert in stichting de Waarden. Deze verleent onder meer diensten op het terrein van administratie en personeelsbeleid en andere ondersteunende diensten. Qua zorgorganisatie en personeel verandert er op hoofdlijnen minder dan bij de thuiszorg. Het zorgpersoneel was vanaf het begin gewoon in dienst.

Als het gaat om kwaliteit richt Argos Zorggroep zich steeds meer op het voldoen aan normen en het systeem van kwaliteitszorg, inclusief het behalen van het HKZ keurmerk. In 2006 voldoet de Klepperwei vestiging in Rhoon niet aan de inspectienormen. In 2007 verbetert dit<sup>59</sup>. De huisvesting van de Klepperwei is aan vernieuwing toe.

In januari 2007 fuseert de Stichting Argos Zorggroep met Stichting de Waarden en Stichting Zorggroep Waterweg Noord. Argos Zorggroep presenteert zich op haar website als een dynamische organisatie die op het gebied van ouderenzorg goed kan inspelen op vragen en eisen van deze tijd. De groep biedt hulp op eigen locatie maar ook bij mensen thuis. De drie pijlers van de organisatie zijn: Verantwoord, Integer en Professioneel. 'Harmonisatie' is dan een item, waarmee de organisatie doelt op het gelijkschakelen van de dienstverlening en bedrijfsvoering.

---

<sup>59</sup> Op basis van het inspectiebezoek van IGZ d.d. 2 juni 2006 (IGZ, 2007) wordt geconcludeerd dat diverse essentiële kwaliteitseisen in Zorgcentrum Klepperwei niet of onvoldoende aanwezig zijn. Tijdens het inspectiebezoek van 29 juni 2007 is duidelijk geworden dat alle medewerkers hard hebben gewerkt om de kwaliteit van de zorg op onderdelen te verbeteren. Dit is zichtbaar in de uitkomsten van dit inspectierapport. Nagenoeg alle door de inspectie getoetste onderdelen zijn inmiddels verbeterd.

De organisatie kent in 2008 de drie divisies: Verpleeghuiszorg, Zorgcentrumzorg en Argos Thuiszorg met vier ondersteunende bedrijfsonderdelen. Argos profileert zich in haar jaardocument als een organisatie waar mensen centraal staan met als thema's 'onthaal' en 'werken met passie' (Argos Zorggroep, 2008). Zorgcentrum de Hooge-Werf ligt in Poortugaal. In mei 2007 wordt het nieuwe, ruimere gebouw in gebruik genomen<sup>60</sup>. Er wordt geparticipeerd in bouwprojecten. Met Woonzorg Nederland, een grote landelijke woningcorporatie, realiseert de Waarden vervangende nieuwbouw van het Zorgcentra Hooge-Werf in Poortugaal. Woonzorg Nederland ontwikkelt in de Vinexlocatie Portland van de gemeente Albrandswaard een woonzorgcomplex.

Daarnaast is er vanaf 2008 in Rhoon de meer kostbare Residence Rhoonstaete, Villa Maja, die in een hoger prijssegment een luxere woonomgeving biedt in combinatie met zorg 'Alles afgestemd op uw persoonlijke wensen ongeacht de ontwikkeling van uw behoefte aan zorg'<sup>61</sup>

### **Het CIZ en het belang van transparantie**

Een belangrijke speler in deze casestudy is sinds 2005 het CIZ. Een specifieke beschrijving is niet meegenomen om dat dit een landelijke speler betreft. De ideologie van waaruit het CIZ werkt is te beschrijven als: de klant krijgt meer de regie, plus een transparante toekenning van zorg. Voorheen was de indicatie voor uren verschillend per gemeente. De toegekende zorg, als het ging om een cliënt met dezelfde zorgbehoefte liep uiteen. Met het CIZ heeft de overheid meer inzicht in kwaliteit van zorg<sup>62</sup>.

### **Instellingen in Albrandswaard ten opzichte van instellingen in andere gemeenten**

Klanten van de Stroom Opmaat Groep krijgen veel verschillende zorgverleners over de vloer, waarbij op een vast tijdstip komen niet altijd mogelijk is. Wie met de groep in Albrandswaard concurreert om thuiszorg of WMO-hulp onderscheidt zich met stiptheid, of gerichtheid op een specifieke doelgroep. Een organisatie als Buurtzorg Nederland<sup>63</sup> wordt volgens geïnterviewden gezien als "inspirerend voorbeeld", maar is "moeilijk te vergelijken met de Stroom Opmaat groep".

<sup>60</sup> De Hooge-Werf beschikt dan over 77 zorgappartementen met een oppervlakte van gemiddeld 54m<sup>2</sup>. Daarnaast zijn er 10 dagverzorgingsplaatsen. Klepperwei is een zorgcentrum dat ligt in Rhoon. Er wonen 74 ouderen.

<sup>61</sup> Verkregen van website Zorggroep de Laren, [http://: www.zorggroepdelaren.nl](http://www.zorggroepdelaren.nl) (2010).

<sup>62</sup> Volgens de website CIZ <http://www.ciz.nl>, geraadpleegd in 2010.

<sup>63</sup> Buurtzorg Nederland stelt te reageren op de 'stopwatch zorg' met eentonig werk, en hoge werkdruk. Buurtzorg Nederland bestaat uit zelfsturende teams. De AWBZ heeft als prikkel zo laag mogelijke kosten per uur te realiseren in de thuiszorg, in plaats van doel-

Als het gaat om de WMO, dan staan tarieven (en kwaliteit) centraal. De gemeente Albrandswaard hanteert bij de WMO aanbesteding het zogenaamde ‘Zeeuwse model’, met als doel een goede kwaliteit te bereiken tegen een vaste prijs. In de WMO-aanbesteding in 2009 zijn de tarieven verhoogd. Als het gaat om ‘kwaliteit’ is onder andere de beschrijving van het signaleringsproces indien een klant extra zorg nodig heeft een selectiecriterium voor de gemeente. De naastliggende gemeente Spijkenisse werkt bijvoorbeeld anders. Deze gemeente werkt in het kader van de WMO aanbesteding samen met de gemeenten Bernisse, Rozenburg en Brielle, met de zogenaamde ‘zorgveiling’. De gecontracteerde zorgaanbieders bieden voor elke ‘aanvrager’ via de veilingsite totdat de laagste prijs bereikt is. De zorgaanbieder die de hoogste korting op het basistarief biedt, ontvangt via Zorgveiling automatisch het contract, waarna de huishoudelijke hulp geleverd kan worden.<sup>64</sup> “Argos Zorggroep heeft zich “uit Spijkenisse teruggetrokken gezien de niet kostendekkende tarieven” (Argos Zorggroep, 2008, p 34.). Sommige aanbieders kiezen hier dan toch voor, omdat ‘klantenbinding’ heel belangrijk is.

Argos Zorggroep concurreert om intramurale zorg. Hierbij worden vooral huisvestingsaspecten als onderscheidende factor gezien. Vooral de Klepperwei in Rhon is verouderd, terwijl de Hooge-Werf juist modern en ruim van opzet is. Het in Rhon gelegen Villa Maja is voor weinigen financieel haalbaar. Derhalve is het oog vanuit Albrandswaard ook gericht op zorginstellingen in andere gemeenten, zoals de verpleeginstelling ‘Elf Ranken’ in Carnisseland Barendrecht, onderdeel van een multifunctioneel zorgcentrum in een nieuwbouwwijk.

### Percepties van marktwerking en kwaliteit

#### *Albrandswaard: van kleine gemeenschap naar markt voor ouderenzorg*

De gemeente Albrandswaard kent een verleden als een kleinschalige gemeenschap, korte lijnen en weinig overheadkosten. De bejaardenhuizen komen voort uit initiatief van de vroegere gemeentes, de thuiszorg uit een vereniging met een vrijwillig bestuur. De zorgverleners kenden in het begin minder strakke werktijden. Marktwerking werd niet ervaren.

In de loop der tijd is er sprake geweest van schaalvergroting in zeer hoog tempo. De gemeente profileert zich anno 2009 nog met kleinschaligheid, echter de zorginstel-

---

matige zorg. Productie komt in plaats van zorg. Alles is opgesplitst in handelingen en er is een extra managementlaag nodig om het allemaal aan te sturen. Buurtzorg heeft veel minder overhead. De medewerkers zien zoveel mogelijk dezelfde cliënt. Alleen administratie is centraal georganiseerd. Buurtzorg kijkt onbeveng naar de situatie en vraagt zich af hoe ze mensen kunnen ondersteunen in hun zelfstandigheid. De hoge klanttevredenheid van deze organisatie wordt bevestigd door onderzoek van het NIVEL (2008). Buurtzorg Nederland neemt deel aan het Transitieprogramma in de langdurige zorg. Zie ook website Buurtzorg Nederland [http://: www.buurtzorgnederland.nl](http://www.buurtzorgnederland.nl), 2010.

<sup>64</sup> Informatie verkregen van website Gemeente Spijkenisse, [www.spijkenisse.nl](http://www.spijkenisse.nl) (geraadpleegd in 2010).



lingen die er actief zijn, zijn grote marktgerichte instellingen. Er is binnen deze instellingen sprake van efficiencyeisen en van procesmatig denken. De regelgeving van de overheid en de financiering heeft hier een grote invloed op gehad. Voorzieningen en systemen zijn verbeterd en mensen hebben per definitie 'recht op zorg'. Het beeld bij geïnterviewden is echter dat de feitelijke professionele zorg is verschaald, en sterk afhankelijk is van vrijwilligers en mantelzorgers. Dit terwijl de cliënten in de intramurale en extramurale zorg compleet anders zijn, doorgaans ouder en veel zwaarder in verzorging dan in de beginperiode van dit onderzoek. Er is sprake van marktwerking, echter binnen de grenzen van Albrandswaard zijn de aanbieders bijna monopolisten.

<i>Perioden/ Partijen</i>	<i><u>Periode I - tot 1985</u></i> <i>Zorg in verenigingsverband binnen Rhoon en Poortugaal</i>	<i><u>Periode II-tot 1993</u></i> <i>Vorming Albrandswaard en regionalisering</i>	<i><u>Periode III-tot 2006</u></i> <i>Verdergaande Regionalisering</i>	<i><u>Periode IV-vanaf 2006</u></i> <i>Schaalvergroting</i>
<i>Instellingen extramuraal</i>	Kleinschalig Kruiswerk in verenigingsverband Geen sprake van marktwerking.	Samenvoeging kruiswerk na druk van de overheid Geen sprake van marktwerking.	Regionalisering thuiszorg en van vereniging naar stichting Opmaat.	De Stroom Opmaat groep, denkt in 'markten' en zoekt efficiency door schaalvergroting.
<i>Zorg professionals extramuraal</i>	Zelfstandige positie, '24 uur per dag beschikbaar'.	Zelfstandige positie.	Positie komt onder druk. Kwaliteit betekent meer efficiency. Nadruk op Productie en taakversnippering.	Positie komt onder druk. De nadruk op productie en taakversnippering blijft. Met name bij huishoudelijke hulp.  Grotere rol 'mantelzorgers'.

<i>Perioden/ Partijen</i>	<i>Periode I - tot 1985</i> <i>Zorg in verenigingsverband binnen Rhoon en Poortugaal</i>	<i>Periode II-tot 1993</i> <i>Vorming Albrandwaard en regionalisering</i>	<i>Periode III-tot 2006</i> <i>Verdergaande Regionalisering</i>	<i>Periode IV-vanaf 2006</i> <i>Schaalvergroting</i>
<i>Instellingen intramuraal</i>	Stichtingen rondom afzonderlijke verzorgingshuizen.	Samenvoeging n.a.v. samenvoeging gemeentes Poortugaal en Rhoon.	Regionalisering in stichting de Waarden (om financiële redenen).	Schaalvergroting via Argos Zorggroep om financiële redenen. Processen en bedrijfsvoeringsgericht en 'focus op mensen'. Steeds meer marktwerking ervaren.
<i>Zorg professionals intramuraal</i>				Zorgprofessionals komen meer onder druk van efficiency en processen.  Grotere rol vrijwilligers op uitvoerende taken.
<i>Overigen</i>				
<i>Ouderen</i>	Lid van vereniging betiteld als 'bejaarden'.	Als vorige	Recht op zorg, te maken met veel partijen, formulieren, en rekeningen etc..	Betiteld als 'cliënt'. Steeds meer lichamelijke beperkingen. Er komt een indicerende partij bij voor de huishoudelijke hulp.
<i>Gemeente</i>	Bemoeienis en initiatief gemeente met de (bouw) bejaardenhuizen in de gemeente.	Als vorige	Losse wetten en regelingen.  Open einde <sup>65</sup> financiering AWBZ.	Gemeente is aanbesteder huishoudelijke zorg, gebruikt woorden als WMO zorgmarkt, integratie maatschappelijke dienstverlening, ideaalbeeld van de civil society, vangnet-functie WMO, werkt met prestatievelden, een loket gedachte, een vast totaal budget.

*Tabel 9.8. Percepties van de verschillende betrokken partijen op (effecten van) marktwerking en kwaliteit per periode.*

<sup>65</sup> Welzijnswet WVG, AWBZ subsidieregelingen en huishoudelijke verzorging, Openbare Geestelijke Gezondheids Zorg (OGGZ).

## 9.6. Overzicht spelers en percepties ouderenzorg

Hierna volgt een resumerend overzicht van de spelers en de ontwikkeling van de percepties van marktwerking en kwaliteit.

	<i>Lubbers I, II, III</i>	<i>Kok I, II</i>	<i>Balkenende I-III</i>
	<i>Marktwerking als 'panacee', diversiteit instellingen met inhoudelijk gerichte kwaliteit</i>	<i>Van afhankelijke 'bejaarde' naar kiezende 'cliënt' met marktwerking</i>	<i>Marktbeheersing en kwaliteitsdilemma's</i>
<i>Centrale overheid</i>	Voor de overheid biedt marktwerking een oplossing (als het ware een 'panacee') voor verschillende, vooral financiële, problemen.	De overheid vindt in 'marktwerking' in deze periode een middel om meer ruimte te kunnen geven aan de 'cliënt', door middel van vraagsturing, maar ook door middel van subsidies en nieuwe wetgeving. 'Kwaliteit' wordt gezien als een totaalsysteem.	De overheid denkt in marktwerking in de zorg een oplossing te vinden voor betere 'kwaliteit' en het beheersbaar houden van de kosten. Met de modernisering van de AWBZ, en meer ruimte geven aan de instellingen beoogt zij meer keuzevrijheid voor de cliënt. 'Kwaliteit' wordt gezien als het leveren van gecontroleerde prestaties.
<i>Instellingen</i>	Er zijn veel verschillende soorten instellingen zoals kruiswerk, gezinszorg, bejaardenoorden en verpleeghuizen. Bij instellingen leeft marktwerking nog weinig, of als een opgelegd iets. Kwaliteit is vooral gericht op zorgspecifieke en maatschappelijke aspecten.	Instellingen zien de grotere wordende bedreiging of uitdaging in de marktomgeving. Fusies en allianties zijn een gevolg. Kwaliteit is gericht op het totaalsysteem, waarbij bedrijfsvoeringsaspecten belangrijker worden.	Instellingen blijven druk bezig met verdergaande fusies en allianties. Rond deze periode gaan nu ook thuiszorginstellingen verbindingen aan met gerelateerde sectoren. Instellingen hebben het financieel moeilijk, mede door prijsconcurrentie door introductie van de WMO. Het leveren van kwaliteit 'aan het bed' is voor hen een punt van zorg, omdat zij te maken hebben met vele personele en financiële problemen.

	<i>Lubbers I, II, III</i>	<i>Kok I, II</i>	<i>Balkenende I-III</i>
	<i>Marktwerking als 'panacee', diversiteit instellingen met inhoudelijk gerichte kwaliteit</i>	<i>Van afhankelijke 'bejaarde' naar kiezende 'cliënt' met marktwerking</i>	<i>Marktbeheersing en kwaliteitsdilemma's</i>
<i>Zorg-professionals</i>	Er is sprake van relatief grote professionele autonomie van verplegenden en verzorgenden, men heeft zelf grote invloed op de kwaliteit van zorg	Verplegenden en verzorgenden ervaren met name in de thuiszorg vooral verdere inperking van hun taken en bureaucratisering. Verder zijn taken van uitvoerenden naar management en planingsafdelingen verschoven. Ook moeten alle dagelijkse activiteiten worden opgeschreven ten behoeve van 'kwaliteitszorg'.	Zorgprofessionals ervaren in toenemende mate dilemma's als gevolg van o.a. bijkomende administratieve taken. Ze ervaren de bezuiniging als enige motief, gekoppeld aan marktwerking en zorgvershraling.
<i>De cliënt</i>	De 'bejaarde' wordt gezien als een afhankelijk persoon, doorgaans tevreden met de zorg. Kwaliteitsaspect is o.a. samenhang en snelle beschikbaarheid van zorg.	De 'cliënt' ziet zich bij aanvang of uitbreiding van de hulpvraag geconfronteerd met een optocht van indicatiestellers en zorgverzekeraars, de gemeente. De 'cliënt' kan gebruik maken van een markt via Persoons Gebonden Budgetten, de drempel lijkt daarbij echter vanuit de perceptie van de oudere hoog. Er zijn steeds betere (thuiszorg)voorzieningen. Er is echter keuze uit minder (gefuseerde) aanbieders en er zijn wachtlijsten.	Er zijn steeds betere (thuiszorg)voorzieningen. De wachtlijsten zijn afgenomen. De cliënt krijgt te maken met een extra partij door introductie van de WMO, de gemeenten. Hierover is men verdeeld. In eerste instantie leidt dit tot het uitkleden van de huishoudelijke ondersteuning in de thuiszorg, hetgeen tot veel ophef leidt. Kwaliteit heeft voor intramurale cliënten te maken met zaken als privacy en beschikbaarheid van ondersteuning op momenten dat het gevraagd wordt.

Tabel 9.9. Overzicht spelers en percepties ouderenzorg

*Het speelveld: van gedifferentieerd veld naar markt van monopolisten?*

In de beginperiode van het onderzoek zijn er veel verschillende soorten instellingen binnen de ouderenzorg actief zoals kruiswerkverenigingen, gezinszorg, bejaardenoorden en verpleeghuizen. Bij deze instellingen leeft marktwerking nog weinig, of als een opgelegd iets. De netwerken zijn vooral lokaal gericht. Kwaliteit is vooral gericht op zorgspecifieke en maatschappelijke aspecten. Het veld van aanbieders is gedifferentieerd.

In de bestudeerde periode tot en met 2008 is er een zichtbare standaardisatie en monopolisering door de schaalvergroting en fusies van instellingen. Het tempo van de fusies is daarbij soms zeer turbulent. Als een oudere in Albrandswaard in 2008 aanspraak doet op zijn recht op ouderenzorg, weet hij vooraf bijna zeker bij welke aanbieder hij terecht komt. Een mogelijke keuze tussen instellingen lijkt zeer beperkt. Instellingen lijken erg op elkaar door de uitgebreide regelgeving. Ze blijven ook druk bezig met verdergaande fusies en allianties.

Daarnaast hebben deze instellingen het financieel moeilijk, mede door de prijsconcurrentie met de introductie van de WMO vanuit de verschillende gemeenten. In dat opzicht is er wel druk van de markt. Marktwerking rond de WMO huishoudelijke zorg maakt in 2008 vooral de indruk van een 'prijszenslag'.

*Polarisatie*

AWBZ-aanbieders behoren binnen de typologie van Gastelaars (1997) van oudsher tot het type 'zorgarrangementen'. Kwaliteitsopvattingen vanuit het perspectief van de overheid en instellingen op deze arrangementen voor ouderen zijn veranderd. Het gaat hierbij om het verleggen van de aandacht van zorgspecifieke en maatschappelijke aspecten in de beginperiode, naar steeds meer bedrijfsmatige aspecten. Veel draait daarbij om controle en het voorkomen van missers. Vooral de staat, maar ook het management van instellingen heeft hier meer grip op willen krijgen en de zorg willen beheersen.

De bejaarde van 1982 die gebruik kon maken van diensten door bijvoorbeeld een lidmaatschap van een kruisvereniging, is steeds meer veranderd naar de cliënt van 2008 voor wie AWBZ-zorg een *recht* is waar hij aanspraak op kan maken, al dan niet afgedwongen via de rechter<sup>66</sup>. Voor het keuzeproces heeft de zorgvrager te maken met beoordeling en classificatie. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn omdat het vaak een langdurige transactie betreft. Het gaat daarbij vaak om mensen die afhankelijk zijn geworden, bijvoorbeeld als het gaat om de ouderenzorg thuiszorg of woon-zorgcomplexen voor ouderen (Gastelaars, 1997). De cliënt van vandaag is een andere dan de bejaarde van 1982, en met de tijd zijn er hogere kwaliteitsverwachtingen ontwikkeld, afhankelijk van het type voorziening.

---

<sup>66</sup> Zie ook het artikel: Zorg afdwingen via een gerechtelijke procedure (1999, 9 december) NRC Handelsblad.


Professionals binnen instellingen voor langdurig zorg zijn met name verplegenden, verzorgenden en behandelaars. De zorgprofessional slaagt er *grosso modo* in om de cliënten die eenmaal gebruik maken van de AWBZ-zorg voldoende tevreden te houden over de voor hen belangrijke *kwaliteit*. Hierbij kan echter meespelen dat de cliënt in een afhankelijke positie verkeert. Dat de zorgprofessionals dit moeizaam voor elkaar krijgen komt naar voren uit van der Boom (2008) en Centrum voor ethiek en gezondheidszorg (2009). De professionals ervaren het begrip kwaliteit zelf heel anders dan de overheid en het management van ouderenzorginstellingen. De specifieke betekenis van zorg lijkt van secundair belang te worden, terwijl die uit het oogpunt van kwaliteit juist zo belangrijk is. Een element dat hier ook een rol bij speelt is de tijdsdruk.

Het beeld ontstaat van inlijving en inkadering van professionals door het management- en marktdenken binnen grote fusieorganisaties. Dit is versterkt door het geschetste raamwerk van kwaliteitszorg en de overheidsstandaard, zoals indicatiestelling. Dit betekent voor professionals meer werken zoals de organisatie voorstaat, geen eigen beslissingen mogen nemen, werken als een rader in de machine van massadienstverlening (Gastelaars, 1997). Professionals zien hun *kwaliteit van zorg* daarmee in een bedreigde positie, zelfs in '*gevaar*' terecht komen. Er is sprake van *polarisatie* (zie ook RMO, 2009). Onderzoeken volgen elkaar op, maar partijen komen niet veel dichterbij elkaar.

De polarisatie met betrekking tot ouderenzorg, gebaseerd op de eerdere tabel, kan als volgt worden weergegeven<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Deze polarisatie is ook goed zichtbaar gemaakt in het kader van het Transitieprogramma langdurige zorg (Themawerkgroep Blik op het geheel en de delen, 2009).

	<i>Redeneerlijn Overheid (voor marktwerving)</i>	<i>Redeneerlijn reguliere zorgaanbieders (voor marktwerving)</i>		<i>Redeneerlijn Tegenstanders beleid waaronder professionals (tegen marktwerving)</i>
Algemeen	Publieke dienstverlening moet zo efficiënt mogelijk zijn en beheersbaar qua kosten en kwaliteit V	Marktwerving wordt gezien als een uitdaging V		De overheid moet bij zorg uitgaan van de cliënt V
Markt- werking	De overheid denkt in marktwerving in de zorg een oplossing te vinden voor betere 'kwaliteit' en het beheersbaar houden van de kosten. Met de moderniseren van de AWBZ, en meer ruimte geven aan de instellingen beoogt zij meer keuzevrijheid voor de cliënt. V	Instellingen blijven druk bezig met verdergaande fusies en allianties. Rond deze periode gaan nu ook thuiszorginstellingen verbindingen aan met gerelateerde sectoren. V		Zorgprofessionals ervaren de bezuiniging als enige motief (gekoppeld aan marktwerving) en zorgvershraling. De drempel naar de markt lijkt vanuit de perceptie van de oudere hoog. V
Kwaliteit	Kwaliteit wordt gezien als het leveren van gecontroleerde prestaties.	Kwaliteit is gericht op het totaalsysteem, waarbij bedrijfsvoeringsaspecten belangrijker worden.		Kwaliteit is goede zorg. Zorgprofessionals ervaren in toenemende mate kwaliteitsdilemma's als gevolg van o.a. bijkomende administratieve taken.

Tabel 9.10: Weergave polarisatie ouderenzorg

## 10. HET HOGER ONDERWIJS

### 10.1. Inleiding

In dit hoofdstuk is de marktwerking in het hoger onderwijs vanaf 1982 tot en met 2008 in beeld gebracht<sup>68</sup>. Waar relevant komen algemene maatregelen zoals bezuinigingsoperaties ook aan de orde. Dit hoofdstuk heeft dezelfde opbouw als het vorige. Achtereenvolgens komen in paragraaf 10.2. rollen en speelveld, in paragraaf 10.3. de ontwikkelingen vanaf 1982 en in 10.4. en 10.5. twee casestudies aan de orde: een opleiding aan de TU Delft en een aan de hogeschool NHTV Breda. Een beeld van de omvang van de branche is gegeven in paragraaf 10.6. Doel is om te komen tot een beeld van de spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit in het hoger onderwijs, dat te vinden is in paragraaf 10.7..

### 10.2. Rollen en speelveld binnen het hoger onderwijs

In deze paragraaf komen de belangrijkste spelers in het hoger onderwijs aan bod. Daarnaast biedt deze paragraaf een beknopt beeld van andere spelers in de sector, zoals de brancheorganisaties aan het eind van de te onderzoeken periode, in 2008.

Het Nederlandse hoger onderwijs bestaat uit hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo). Na het eerste jaar hbo (propedeuse) kunnen studenten doorstromen naar het wo. Het hoger onderwijs kent een splitsing tussen de reguliere, bekostigde en de niet bekostigde hoger onderwijsmarkt.

Hoger onderwijsinstellingen vallen anno 2008 onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De kerndepartementen hebben een *beleidsrol* met betrekking tot het hoger onderwijs en onderzoek. OCW heeft een aparte directie 'Hoger onderwijs, beroepsonderwijs, wetenschap en emancipatie'.

*Uitvoerenden: bekostigde universiteiten* Aan de dertien 'bekostigde' universiteiten studeren in 2008 iets meer dan 200.000 studenten en er werken meer dan 44.000 mensen (ministerie van OCW, 2008; VSNU, 2011). Er zijn drie geldstromen voor deze universiteiten. Ten eerste is er de eerste geldstroom, die loopt via OCW en LNV. Voor de eerste geldstroom geldt dat er bestedingsvrijheid is binnen de wettelijke taken, en de financiering is op basis van prestatie-indicatoren (prestatiebekostigingsmodel) waarbij diploma's en instroom van nieuwe studenten een rol spelen. Voor onderzoek spelen onder andere promoties en onderzoeksscholen een rol in de hoogte van de bekostiging.

---

<sup>68</sup> Om documenten goed te kunnen interpreteren zijn gesprekken met hoger onderwijs deskundigen gevoerd. Zie Bijlage 1.



De tweede geldstroom loopt grotendeels via de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), en is bestemd voor onderzoek. De derde geldstroom komt uit de Europese Unie, het bedrijfsleven, en particuliere non-profit fondsen (Ministerie van OCW, 2003).

De hedendaagse organisatie van universiteiten, zoals vastgelegd in de Wet op het Hoger Onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), kenmerkt zich door complexe machtsverhoudingen. Net als hogescholen hebben universiteiten een College van Bestuur, waar de beslissingsbevoegdheid ligt, en een Raad van Toezicht. Daarnaast heeft elke universiteit een universiteitsraad met vertegenwoordiging van studenten en medewerkers. Bij universiteiten is er, anders dan bij hogescholen, binnen de faculteiten sprake van een bestuursstructuur. Een faculteit heeft een eigen bestuur, een faculteitsraad een onderzoekscommissie en een opleidingscommissie<sup>69</sup> Universiteiten hebben een eigen CAO<sup>70</sup>.

De VSNU, vereniging van universiteiten, wordt gevormd door de dertien reguliere Nederlandse universiteiten en de Open Universiteit. De VSNU behartigt de belangen van haar leden naar het kabinet, de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties. De VSNU is daarnaast een werkgeversvereniging, die overleg voert met overheid en werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van de universitaire branche. Ook verleent de VSNU diensten aan haar leden. Het hoofddoel van de vereniging is het versterken van de maatschappelijke positie van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (VSNU <http://www.vsnu.nl>, geraadpleegd in 2008).

*Uitvoerenden: bekostigde hbo-instellingen* Anno 2007 studeren een kleine 375.000 studenten aan de negenendertig hogescholen in Nederland. Er werken meer dan 27.000 fte (Hbo raad 2008; OCW, 2008).

De hbo-instellingen worden gefinancierd door een lumpsum budget. Naast de rijksbijdrage is er collegegeld en zijn er derde geldstroom inkomsten. Hbo-instellingen beslissen grotendeels zelf over de besteding van middelen. De organisatie van hbo-instellingen zoals vastgelegd in de WHW, kenmerkt zich ten opzichte van universiteiten door een relatief centralistische governancestructuur. Hogescholen hebben een College van Bestuur, waar de beslissingsbevoegdheid ligt, en een Raad van Toezicht. Daarnaast heeft elke hbo-instelling een Medezeggenschapsraad met vertegenwoordiging van studenten en medewerkers. De medewerkers vallen

---

<sup>69</sup> Relevant voor de universitaire structuur is de MUB uit 1997, die problemen moet oplossen ten aanzien van verdeling van de oriëntatie op onderzoek versus onderwijs, en de rolverdeling binnen de universiteiten moet verhelderen.

<sup>70</sup> Salarissen van universitaire medewerkers, met uitzondering van de Colleges van Bestuur, zijn gebonden aan grenzen. Binnen de bemensing van faculteiten zijn er verschillende posities, waaronder die van hoogleraar en universitair docent. Het uitvoerende deel van het onderwijs en onderzoek wordt binnen de universiteiten voor een belangrijk deel verricht door onderzoekers in opleiding. In 1985 is de Assistent in opleiding (Aio) geïntroduceerd binnen het universitaire systeem.

onder de door de vereniging van hogescholen, de Hbo-raad, afgesloten cao-hbo. Dit betekent dat salarissen van medewerkers gebonden zijn aan bepaalde grenzen. In de Hbo-raad zijn sinds 1975 de door de overheid bekostigde hogescholen in Nederland verenigd. De raad heeft als doelstelling de positie van de hogescholen te versterken, en onderhoudt daartoe een breed netwerk. Vanuit een oriëntatie op ontwikkelingen rond hogescholen ondersteunt de Hbo-raad de belangen van de hogescholen en vormt het een kennis- en informatiecentrum. Professionals zijn docenten, en studiebegeleiders en lectoren. Docenten kunnen zich anno 2008 aansluiten bij de Algemene Onderwijsbond (aangesloten bij de FNV), de grootste onderwijsbond in alle sectoren van het onderwijs.

*De particuliere, niet bekostigde, hoger onderwijsmarkt* Naast de reguliere universiteiten en hogescholen zijn er particuliere instellingen zoals Nijenrode, HBO Nederland, NTI of LOI. De deelnemers aan particulier onderwijs volgen een opleiding meestal om een beter perspectief op de arbeidsmarkt te krijgen. Soms zijn particuliere opleidingen de enige mogelijkheid om een (bijv. MBA-)diploma te behalen. Cheps concludeert in 2004 dat het type opleidingen dat in Nederland nieuw tot stand komt niet identiek is aan het bestaande aanbod van de bekostigde instellingen. De commerciële aanbieders zijn vooral gericht op korte (deel-)opleidingen en spelen in op een specifieke vraag waarin door de zittende aanbieders niet wordt voorzien; een vraag naar kennis en vaardigheden ter aanvulling op en verdieping van de beroepsuitoefening.

Vergeleken met de bekostigde aanbieders richten de niet-traditionele aanbieders zich daarmee op een specifieke doelgroep. Volgens Cheps richten zij zich op diegenen die geen voorkeur hebben voor de meer academische opleidingen. Ook richten ze zich op mensen die al een baan hebben en vragen om extra kwalificaties en bewijsstukken daarvan zoals certificaten, om verdere carrièrestappen te kunnen maken. Deze personen zullen in het algemeen niet in het traditionele hoger onderwijs instromen.

Erkende maar niet bekostigde onderwijsinstellingen zijn verenigd in PAEPON. PAEPON, het Platform van Aangewezen / Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland laat als belangenvereniging de stem van de particuliere onderwijsinstellingen horen in landelijke overlegsituaties en in vertegenwoordigende lichamen. Eén van zijn doelstellingen is het handhaven en verhogen van de kwaliteit van het particulier onderwijs.

*Studenten, studentenorganisaties en docentenorganisaties* Bij de keuze van de studie overwegen voor studenten in het hoger onderwijs inhoudelijke aspecten, maar ook afstand. Bijna de helft (44%) van de voltijdstudenten in 2006 woont tijdens hun studie nog thuis. Studenten zijn steeds jonger. Ze vergaren hun inkomsten uit diverse bronnen zoals een beurs, een lening, de ouders, en werk. Inkomsten uit werk vormen de grootste inkomstenbron. Er wordt ongeveer negen tot tien uur per week gewerkt (ResearchNed, 2007). Hbo en WO studenten hebben zich onder andere

verenigd in de Landelijke studenten vakbond (Lsvb) en het Interstedelijk studentenoverleg (ISO).

*Beheerorganisaties onderwijs* Verder zijn er nog organisaties met een *beheersmatige rol*. Centrale Financiële Instellingen is verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige toedeling van financiële middelen aan de afzonderlijke door de minister bekostigde instellingen voor onderwijs en onderzoek. De Informatie Beheer Groep voert een aantal onderwijswetten en - regelingen uit. De kerntaken van deze groep zijn studiefinanciering en informatiebeheer.

*Controlerende organen* Een aantal organisaties heeft een *controlerende rol*. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is een bij verdrag tussen Nederland en Vlaanderen opgerichte publieke binationale instelling die in beide landen de kwaliteit van het hoger onderwijs waarborgt. De NVAO heeft als taken het accreditieren van bestaande opleidingen in het hoger onderwijs (het beoordelen van de basiskwaliteit) en het toetsen van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs (het beoordelen van de te verwachten basiskwaliteit). Daarnaast levert zij naar eigen zeggen een bijdrage aan de profilering van opleidingen en instellingen door het toetsen van bijzondere (kwaliteits-)kenmerken van bestaande opleidingen (NVAO, 2010). De Onderwijsinspectie staat in 2008 meer op de achtergrond bij het toezicht op kwaliteit van hoger onderwijsinstellingen dan de NVAO. De inspectie houdt toezicht op het functioneren van de NVAO en het accreditatiestelsel als geheel. Dit doet zij door systematisch onderzoek naar de werking van het accreditatiestelsel, en analyse van het werk van de NVAO. De inspectie ziet er op toe dat het hoger onderwijs de wet naleeft als het gaat om het verzorgen van onderwijs (Onderwijsinspectie, 2009). Het verkrijgen van een NVAO-accreditatie is een voorwaarde voor het bekostigd krijgen van de opleiding en voor studiefinanciering van studenten.

*Adviesorganen* Rondom het hoger onderwijs fungeren tenslotte diverse organen met een *adviserende rol*. Naast de algemene adviesorganen zoals de WRR, de SER is er de Onderwijsraad, een onafhankelijk (Grondwettelijk ingesteld) adviesorgaan.

### **Overige spelers wetenschappelijk onderzoek**

Het wetenschappelijk onderzoek kent binnen Nederland een apart circuit van vraag en aanbod, met aan de aanbodkant universiteiten en buiten-universitaire onderzoeksinstituten, en aan de andere kant financierende instellingen waaronder de overheid, maar ook de Europese Commissie.

*Uitvoerenden en adviseur* Veel onderzoeksinstituten met een *uitvoerende rol* zijn verbonden aan universiteiten en academische ziekenhuizen. De KNAW en NWO kennen zelf echter ook een aantal onderzoeksinstituten, zoals het Hubrechtinstituut, dat onderzoek op het gebied van Biologie doet. Andere Nederlandse onder-

zoeksinstituten zijn bijvoorbeeld TNO en het Rijksinstituut van Volksgezondheid en Milieu (RIVM), beide publiekrechtelijke onafhankelijke instituten. Deze instituten hebben diverse opdrachtgevers. In het voorbeeld van RIVM zijn dit verschillende ministeries, de Europese Unie en de Verenigde Naties.

Een bijzondere en prominente speler met een *adviserende en uitvoerende rol* is ook de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW). Taken zijn advisering op het gebied van de wetenschapsbeoefening, de beoordeling van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek, een forum bieden voor de wetenschappelijke wereld en bevordering van internationale samenwerking; de KNAW is ook koepelorganisatie voor wetenschappelijke onderzoeksinstituten (KNAW, 2009).

*Financier* De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) heeft een *financieringsrol*. De organisatie financiert toponderzoekers aan universiteiten en instituten en geeft sturing aan de Nederlandse wetenschap via subsidies en onderzoeksprogramma's uit de zogenaamde 'tweede geldstroom'. Naast NWO zijn er vergelijkbare organisaties zoals bijvoorbeeld technologiestichting STW, waaraan EZ meedoet.

*Controlerende organen* De kwaliteitszorg op het gebied van onderzoek vindt plaats via zogenaamde onderzoekvisitaties, op basis van het Standard Evaluation Protocol van VSNU, NWO en KNAW uit 2003.

Net als bij onderwijs is er ook bij het onderzoek sprake van een (interne) zelfevaluatie, die gevolgd wordt door een (externe) visitatie door een onafhankelijke commissie van – veelal – buitenlandse deskundigen. De onderzoeksvisitaties worden deels door de universiteiten uitgevoerd in eigen beheer, deels uitbesteed aan de Visiterende en Beoordelende instantie QANU. De criteria waarop het onderzoek wordt beoordeeld, zijn: kwaliteit, productiviteit, relevantie en levensvatbaarheid (Rathenau instituut, 2008).

### 10.3. Ontwikkelingen vanaf 1982

#### 10.3.1. Voorgeschiedenis

Het universitaire onderwijs is voorafgaand aan de vestiging van de nationale eenheidsstaat Nederland in 1813 een Europees gebeuren. In 1575 wordt als eerste de Leidse universiteit opgericht door de Staten van Holland en Zeeland. De oudste universiteiten in Nederland dateren uit de zestiende en zeventiende eeuw. De universiteiten van Groningen, Amsterdam en Utrecht volgen later. Hierbij nemen provincies het initiatief. Enkele universiteiten hebben een religieuze signatuur (Baggen, 1998).

In de aanloop naar de te onderzoeken periode, in 1963, passeert het voorstel tot een Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs van minister Cals de Tweede Kamer <sup>71</sup>. De toelatingseisen tot het wetenschappelijk onderwijs zijn in de Mammoetwet geregeld. De universiteiten krijgen de mogelijkheid (ten hoogste) acht faculteiten in te stellen, in vooraf bepaalde gebieden. Daarnaast kunnen zij interfaculteiten opstellen. Het onderwijs staat onder de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs in het teken van 'zelfstandig leren onderzoeken'. De examinering van de studie is begrensd door drie achtereenvolgende examens, het kandidaatsexamen, het doctoraalexamen en het doctoraat. Het doctoraat kan worden verkregen door succesvolle verdediging van een proefschrift. Het doctoraalexamen kent wel een onderverdeling in studierichtingen. Studenten kunnen vrije keuzevakken volgen. Het examenreglement is te vinden in het zogenaamde Academisch Statuut.

Het universitaire onderwijsaanbod komt in de jaren zeventig van Utrecht, Groningen, Tilburg, Amsterdam, Rotterdam, Wageningen en Nijmegen, en de Technische Universiteiten in Delft en Eindhoven. De Nederlandse overheidsbemoeienis neemt in de jaren zeventig toe ten opzichte van de voorgaande periode. Ze zorgt dan, kijkend naar regionale aspecten en spreiding, voor een gespreid universitair aanbod door onder andere de Universiteit van Twente en de Universiteit Limburg te starten. De laatste universiteit die wordt toegevoegd aan het speelveld van de dan der tien 'reguliere' universiteiten is de Open Universiteit in 1984, met een eigen wettelijke taakstelling.

Voor universiteiten vindt met de Wet op het Universitair Bestuur (WUB) in 1970 een uitbouw van coördinatiemechanismen plaats. De formele macht verschuift van de leerstoelhouder naar vakgroepbesturen. Dit betekent een overgang naar een minder disciplinegericht leeraanbod. Tussen het College van Bestuur en faculteiten wordt een onderhandelend overleg ingesteld. Een en ander moet gezien worden tegen het licht van de toenemende democratiseringsbeweging in de maatschappij (Frissen e.a., 1986).

De voorlopers van de oudere hbo-instellingen zijn te vinden in de achttiende eeuw; ze komen voort uit de gildes. Vooral in de leraren-, gedrag en maatschappij- en gezondheidszorgopleidingen is de verzuiling een belangrijke drijfveer voor de oprichting van hbo-instellingen: instellingen met een eigen godsdienstige signatuur. Hier is sprake van particulier initiatief. In de tweede helft van de negentiende eeuw, wanneer de industrialisatie van Nederland op gang komt, zijn het ook particulieren die het initiatief nemen voor wat we nu hoger beroepsonderwijs noemen. Een voorbeeld vormt de Kweekschool voor machinisten te Amsterdam uit 1878, geïnitieerd door vooraanstaande personen uit de scheepvaart en nijverheid. De gemeente Am-

---

<sup>71</sup> De ontwikkeling van vormingsidealen binnen het universitair onderwijs vanaf 1815 is beschreven in het proefschrift van Baggen (1998).

sterdam stelt een gebouw ter beschikking (Van Bommel (2006); Joor en Beening (2001)).

Voor het hoger beroepsonderwijs verandert er veel vanaf 1963, als het gehele hoger beroeps- onderwijs door het Rijk wordt gefinancierd. Voor die tijd is dit maar voor een deel van het hoger beroepsonderwijs het geval. In de periode tot en met 1980 hebben vooral onderwijskundige en technische hbo opleidingen verreweg de meeste studenten. In 1982 zijn er in Nederland enkele honderden voorlopers van de huidige hbo-instellingen. Deze dragen niet de naam 'hogeschool' maar namen als 'heao', 'hts', 'kweekschool', 'conservatorium' of 'academie' (Van Bommel, 2006).

### 10.3.2. Doelstellingen en interventies van de overheid vanaf 1982

In 1982, het startpunt van dit onderzoek, geldt voor universiteiten de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (1960) en het eerder genoemde Academisch Statuut. Een schets van de verdere ontwikkelingen rond hoger onderwijs per kabinetsperiode volgt in deze paragraaf.

#### Algemene ontwikkeling kabinetten Lubbers

Lubbers I	Deetman	Ginjaar-Maas, Van Leijenhorst	CDA, VVD	4 november 1982	14 juli 1986
Lubbers II	Deetman, Braks	Ginjaar-Maas	CDA, VVD	14 juli 1986	7 november 1989
Lubbers III	Ritzen	In t Veld, Cohen Wallage	CDA, PvdA	7 november 1989	22 augustus 1994

*Tabel 10.1.: Kabinetten Lubbers, verantwoordelijke minister Onderwijs en Wetenschappen, staatssecretarissen ministerie, partijen, start- en einddatum.*

In 1985 versijnt de nota Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit (HOAK) van minister Deetman. Deze zet het proces in naar meer autonomie voor de instellingen. Samengevat komt het er volgens Noordhof (1998) op neer dat de overheid haar verantwoordelijkheden globaler wil maken en zich wil beperken tot de bekostiging van de instellingen, het in stand houden van het stelsel voor hoger onderwijs en het toezien op de kwaliteit van het onderwijs.

Door het bijzondere deel van het Academisch Statuut te schrappen zouden de universiteiten meer vrijheid krijgen om zo de benodigde veranderingen aan te brengen. Hier is het idee aan verbonden van visitatiecommissies, die de kwaliteit van de het onderwijs zouden moeten gaan controleren. Tevens wordt een inschrijfrecht voor studenten geïntroduceerd van maximaal zes jaar (Foppen, 1989).

*Schaalvergroting en meer verantwoordelijkheden voor hogescholen*

Voor hogescholen brengt de STC-operatie<sup>72</sup> uit 1983 belangrijke gebeurtenissen met zich mee. In de STC-nota streeft de overheid volgens Noordhof (1998) drie doelen voor het hoger beroepsonderwijs na. Dit betreft vergroting van de omvang van de instellingen door fusie. Daarnaast gaat het om vergroting van de verantwoordelijkheden van de instellingen op het gebied van financiën, personeelsbeleid en onderwijsbeleid. Voor hogescholen is dit een grote verandering.

*Efficiency- en kwaliteitsmaatregelen universiteiten*

De universiteiten krijgen in deze periode vooral te maken met maatregelen die de efficiency moeten verbeteren, zoals de TVC-operatie<sup>73</sup>. Ook de introductie van de tweefasestructuur speelt aan het begin van de kabinetperiode, een erfenis van minister Pais die, door middel van de nota 'Hoger onderwijs voor velen' uit 1977, hier draagvlak voor heeft kunnen verwerven. De studieduur wordt verkort van vijf naar vier jaar. De nota voorzag ook in een nieuwe manier van financiering van het eerste geldstroom onderzoek, gebaseerd op kwaliteitstoetsing, de zogenaamde Voorwaardelijke Financiering (VF)<sup>74</sup>.

*Splitsing HBO/WO, decentralisatie bevoegdheden en kwaliteitsbewaking door visitaties*

Het hoger beroepsonderwijs verwerft formeel de erkenning van hoger onderwijs in de Wet op het Hoger Beroeps Onderwijs (WHBO) die op 1 augustus 1986 van kracht wordt. Dit brengt voor hbo-instellingen meer vrijheid. Overheidsvoorschriften op het terrein van het onderwijs zoals verplichte lessentabellen, examinering en bevoegdheden van docenten verdwijnen. De onderwijsinspecteur verdwijnt uit de klas. Voor universiteiten vindt in 1986 de invoering van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WWO) plaats.<sup>75</sup>

Invoering van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) vindt plaats in 1992. Met deze wet komt er een nieuw wettelijk kader voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De wet decentraliseert arbeids-

---

<sup>72</sup> STC staat hier voor Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie.

<sup>73</sup> De door het kabinet van Agt en minister Deetman ingeluide Taak Verdelings en Concentratie (TVC) operatie, waarbij concentratie van opleidingen moest plaatsvinden, wordt in 1982 doorgezet. De operatie is ingegeven door kostenreductie. Zo moeten de universiteiten 258 miljoen besparen (Baggen, 1995).

<sup>74</sup> Parallel hieraan volgen nieuwe bezuinigingsplannen onder de noemer 'Selectieve Krimp en Groei (SKG)operatie' voor universiteiten (1986). De universiteiten komen hiermee onder druk te staan met onder andere een miljoenenbezuiniging. Een aantal opleidingen verdwijnen bij universiteiten, zoals de opleiding onderwijskunde uit Leiden.

<sup>75</sup> Dit betekent ook voor een aantal universitaire instellingen die nog hogeschool heten, een naamswijziging naar universiteit en consequenties voor universitaire organisatie. De nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs bepaalde dat de benaming 'hogeschool' alleen nog gold voor hoger beroepsonderwijs.

voorwaarden, huisvestings- en bestedingsbeslissingen. In de WHW is de taakstelling van hogescholen en universiteiten benoemd.

Een voor de marktwerking/verzelfstandiging belangrijke gebeurtenis is de operatie Omkering Kapitaaldiensten Financiering (OKF) onder minister Ritzen. Doel is decentralisatie van huisvesting en bestedingsbeslissingen en overdracht van het onroerend goed aan de hogescholen en universiteiten. Invoering vindt vanaf 1993 voor hogescholen en niet lang daarna voor universiteiten plaats. Voor de hogescholen is de constructie dat zij moeten betalen voor het onroerend goed, en dat de centrale huisvestingsbudgetten in de lumpsum worden ondergebracht (Hbo-raad, 1992). Universiteiten nemen de huisvesting tegen een nulbudget over. In 1993 krijgen hogescholen en universiteiten gelijk met de in werkingtreding van de WHW een eigen CAO.

Met de inwerkingtreding van de WHW vervalt het Academisch Statuut. Kwaliteitszorg vindt vanaf dan plaats door periodiek terugkerende visitaties.

*Meer, aansprekende, mogelijkheden en meer prestatiegericht studeren voor de student*

De beroepsopleidingen gaan rond 1982 van de universiteiten naar de hogescholen. De student moet de hogescholen nu meer als keuzemogelijkheid gaan zien. Het woord 'marktdenken' doet zijn intrede, universiteiten en hogescholen proberen studenten te werven met door aansprekende, beroepsgerichte benamingen van studierichtingen.

De 'prijs' speelt vanaf 1986 een kleine rol bij de keuze voor een studie. De hoogte van de studiefinanciering die de student ontvangt, is tot 1986 afhankelijk van het inkomen van de ouders, het soort onderwijs en of de student inwonend of uitwonend is. Met de Wet op de Studie Financiering van 1986 verandert het uitgangspunt. Iedere student heeft nu recht op een basisbeurs, ongeacht ouderlijk inkomen of schoolprestaties. Studenten krijgen een 'vouchersysteem' en er is een financieringstermijn van zes jaar gesteld. Met de Harmonisatiewet in 1988 wordt het recht op studiefinanciering beperkt. Dit leidt tot studentenprotesten.

	<i>Overheidsbeleid onder Lubbers I tot III</i>	<i>Doelstellingen</i>
<i>Universiteiten en hogescholen</i>	HOAK 1985, WHW 1992.  Vervallen academisch statuut, OKF operatie, Eigen CAO.  Visitaties door HBO, raad en VSNU	Verantwoordelijkheden globaler maken. Meer autonomie voor instellingen, meer vrijheid. Programmeervrijheid instellingen. Meer armslag in complexe en dynamische omgeving.  Instrument voor 'kwaliteitsbewaking' bij lumpsum.



	<i>Overheidsbeleid onder Lubbers I tot III</i>	<i>Doelstellingen</i>
<i>Hogescholen</i>	STC operatie 1983 WHBO 1986	Vergroting omvang, verantwoordelijkheden op het gebied van de bedrijfsvoering. Vergroting doelmatigheid door versterking bestuur en management.
<i>Universiteiten</i>	TVC operatie 1982, SKG operatie 1986 Tweefasestructuur WWO 1986, VF en introductie contractonderzoek	Bezuinigingen. Opvangen groei aantal studenten vanwege kostenaspect. Verbetering kwaliteit van onderzoek.

Tabel 10.2.: Overzicht relevant beleid kabinetten Lubbers

### Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit kabinetten Lubbers

#### *Voor de overheid biedt marktwerking een oplossing voor problemen*

In de jaren tachtig krijgt het op orde brengen van de overheidsfinanciën de hoogste prioriteit. Het gaat hierbij met name om de ambtenarensalarissen, het niveau van de sociale uitkeringen en de publieke dienstverlening. Middel is privatisering en zelfstandiging. Van Zanden (1997) kenschetst dit als een moment van grondige herstructurering, van waaruit marktwerking in het hoger onderwijs ingezet wordt. In lijn met de intenties van de HOAK-nota worden de gebieden financiën, huisvesting en personeelszaken, waar de minister vanouds dominant was, aan de hogescholen overgelaten. De financiële risico's komen bij de instellingen te liggen.

#### *De student krijg langzaam meer keuze*

De aankomende student oriënteert zich in 1982 via open dagen en brochures op de studie. Internet is dan nog niet beschikbaar. De student kan kiezen tussen een studie aan een beperkt aantal universiteiten of bij een van de vele, meer kleinschalige, hbo-instellingen.

Studeren de studenten eenmaal, dan staat het studietempo niet erg onder druk (zie ook Veraghtert K. e.a., 2003). Vanaf de tweefasestructuur, die rond 1982 wordt geïntroduceerd, verandert dit met het inkorten van de studie van vijf naar vier jaar.

#### *Hbo-instellingen zien marktwerking als middel om de bedrijfsvoering te versterken*

Goedegebuure (1992) gaat in zijn proefschrift uitvoerig in op de motieven van hogescholen om tot fusie over te gaan. Daarvan zijn de strategische en de bedrijfs-economische de belangrijkste. Ze waren erop uit om hun strategische positie ten opzichte van elkaar te versterken en de onderlinge concurrentie te verminderen, via schaalvergroting moesten er meer mogelijkheden komen voor onderwijskundige vernieuwingen en ze hoopten via de fusies de economische risico's beheersbaar te

houden en schaalvoordelen te bereiken. Vooral de laatste twee motieven werden in de loop van de jaren steeds belangrijker, volgens Noordhof (1989). Er is in deze periode een hoge mate van samenwerking tussen onderwijsinstellingen onder regie van de HBO-raad. Er wordt naar gestreefd dat opleidingen met elkaar samenwerken om een goede positie te bereiken. Met name hogescholen gaan hierin in hoge mate mee met de overheid.

*Universiteiten ondergaan marktwerking als iets dat gepaard gaat met efficiëncymaatregelen*

Operaties rond gewijzigde financiering, zoals de overdracht van onroerend goed (OKF) naar universiteiten, en de eigen CAO worden geassocieerd met marktwerking maar ook voornamelijk ervaren als efficiency-operaties. De andere bekostiging gaf de overheid mogelijkheden om als een 'principaal' op te treden die zijn 'agenten', de universiteiten, ook goed in de gaten houdt. Het vervallen van het academisch statuut<sup>76</sup> is een ingrijpende gebeurtenis die vrijheid geeft aan opleidingen om zich als 'marktpartij' op te stellen.

*Professionals: markt studenten als beginnende bron van zorg*

Bij onderwijsprofessionals begint zorg te ontstaan over hoe de grote hoeveelheden studenten op te vangen. Met de andere onderwijssystemen komen er binnen hogescholen andere onderwijsopvattingen dan alleen kennisgericht onderwijs. Met deze factoren is een kiem gelegd voor spanningen binnen de opleidingsorganisaties.

### Algemene ontwikkelingen Kabinetten Kok

Kok I (Paars I)	Ritzen	Netelenbos, Nuis	PvdA, VVD, D66	22 augustus 1994	3 augustus 1998
Kok II (Paars II)	Hermans	Adelmund, Van der Ploeg	PvdA, VVD, D66	3 augustus 1998	22 juli 2002

*Tabel 10.3.: Kabinetten Kok: verantwoordelijke minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, staatssecretarissen ministerie, partijen, start en einddatum.*

<sup>76</sup> Voor universiteiten geldt aan het begin van de periode de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (1960) en het eerder genoemde Academisch Statuut. Het Academisch Statuut bestaat uit een algemeen deel en een bijzonder deel. Het regelt de inhoud van elk examen op hoofdlijnen. Indien een universiteit een opleiding op wil richten die in het Academisch Statuut is geregeld, vindt geen kwaliteitstoets vooraf meer plaats. Het onderwijsprogramma dient te worden vastgesteld na overleg met de zusterfaculteiten. Het Academisch Statuut gaat er vanuit dat een bepaalde opleiding globaal gezien dezelfde opleiding is, ook al wordt zij aan meer Nederlandse universiteiten verzorgd (Kwikkers e.a., 2003)). Er is dus relatief weinig vrijheid voor de universiteiten, veel zaken zijn voorgeschreven door de wet.

### *Internationale ontwikkelingen binnen het hoger onderwijs*

Op het hoger onderwijs hebben internationale ontwikkelingen in deze periode een groot effect. De 'General Agreement on Trade in Services' (GATS) is een akkoord tussen de lidstaten van de WTO met afspraken gericht op de geleidelijke vrijmaking van de wereldhandel in diensten. Vanaf het akkoord van 1995 hebben 21 landen een afspraak gemaakt inzake hoger onderwijs, waardoor ze zich verplicht hebben de markt open te stellen voor buitenlandse aanbieders.

### *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*

Medio 1996 neemt het kabinet de aanbevelingen van de nota Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) over. In deze nota stelt het kabinet voor om de ongelijke concurrentieverhoudingen tussen het bekostigde en niet-bekostigde hoger onderwijs zo veel mogelijk tegen te gaan.

### *Accreditatie, dwingender dan visitatie*

Ook accreditatie is een onderwerp dat veel aandacht krijgt. In de nota aan de Tweede Kamer 'Keur aan kwaliteit' (ministerie van OCW, 2000) beschrijft de minister het beoogde nieuwe stelsel van accreditaties op hoofdlijnen. In 2003 richt de overheid mede als gevolg van de internationale ontwikkelingen het Nederlands Vlaams Accreditatie Orgaan (NVAO) op. Voorloper hiervan is het NAO. Het accreditatiestelsel vervangt het visitatiestelsel in het Hoger Onderwijs. Een van de zaken die hierin gestimuleerd worden is de dialoog met de beroepsgroep en andere belanghebbenden. Het accreditatiestelsel heeft een dwingender karakter dan het visitatiestelsel. Accreditatie is, volgens de regering, als systeem van kwaliteitszorg internationaal herkenbaar. Tevens wil de Nederlandse regering Nederland internationaal een voorbeeldrol laten vervullen<sup>77</sup>.

### *Bachelor/Masterstelsel*

De invoering van de BAMA (het Bachelor Master stelsel) vanaf 2002 is een belangrijke ontwikkeling, die de mobiliteit van studenten moet stimuleren. Na de bachelorfase kunnen studenten overstappen naar de master van hun voorkeur. Voor universiteiten is dit een ingrijpende verandering, die tot gevolg heeft dat de universitaire opleidingen in een aparte bachelor en master moeten worden ingedeeld.

---

<sup>77</sup> Bij accreditatie wordt een bestaande opleiding beoordeeld aan de hand van een aantal onderwerpen. Ten eerste betreft dit de doelstellingen (eindkwalificaties) en het programma van de opleiding. Verder zijn de inzet van personeel, de voorzieningen, en het interne kwaliteitszorgsysteem onderwerp van beoordeling. Tenslotte komen 'resultaten' (onder andere het onderwijs-rendement) aan de orde. Deze onderwerpen zijn onderverdeeld in facetten en daarbij horende criteria. De visitatie gebeurt door een Validerende en Beoordelende Organisatie (VBI). De VBI hanteert een eigen beoordelingskader, gebaseerd op bovengenoemde onderwerpen (zie ook Kwikkers e.a., 2003).

*Lectoraten in het HBO*

De oprichting van lectoraten en kenniskringen bij HBO-instellingen moet vanaf 2001 het toegepaste onderzoek stimuleren. Kennisuitwisseling met het werkveld is een van de belangrijke doelstellingen, alsmede het betrekken van het onderwijsgevend personeel bij kennisontwikkeling (volgens Cheps, 2007).

*HBO-inkomsten uit markt werkveld door derde geldstroom*

Naast de reguliere onderwijsbekostiging en het collegegeld hebben hogescholen nog andere inkomstenbronnen. Noordhof spreekt zelfs over een vlucht die het contractonderwijs en het toegepaste onderzoek hebben genomen. Volgens hem zijn dit activiteiten die tot 1987 in de afzonderlijke, kleine instellingen voor hoger beroepsonderwijs nauwelijks voorkwamen of te organiseren waren. Vooralsnog is het nog een beperkt deel van de totale inkomsten van hogescholen<sup>78</sup>.

*Derde geldstroominkomsten universiteiten vooral via onderzoek*

Universiteiten richten zich, van oudsher, op onderzoek. Zij zien voor zichzelf een belangrijke rol in de kenniseconomie weggelegd en dit is ook hun wettelijke taak. Universiteiten concurreren hierbij met (grote technologische) onderzoeksinstituten zoals TNO en andere onderzoeksinstituten van de overheid, zoals het RIVM. Een belangrijke ontwikkeling bij universiteiten is een toename van inkomsten uit de derde geldstroom. Dit gaat vooral om contractonderzoek (gefinancierd door bedrijven) en contractonderwijs. Het onderzoek is met name voortgekomen uit toenemende samenwerking met het bedrijfsleven in combinatie met de 'zware aanslag op de rijksbijdrage'. Vooral de universitaire onderzoeksinstituten genereren in toenemende mate inkomsten uit de derde geldstroom.

*De student: meer 'maatwerk' maar ook klant 'op afstand'*

De student wordt steeds meer als 'maatwerk'-klant beschouwd, met gebruik van de website 'studiekeuze123', maar ook op afstand gezet. De Wet Studie Financiering 2000 vergroot de flexibiliteit van de studiefinanciering voor het hoger onderwijs. De invoering van het Bachelor /Masterstelsel in 2002 heeft ook gevolgen voor studiefinanciering. Studenten krijgen de keuze om hun prestatiebeurs al na het bachelordiploma om te zetten in een gift, en dus verder af te zien van studiefinanciering en de arbeidsmarkt op te gaan, of dit pas na het masterdiploma te doen. Daarnaast hebben ze het recht hun eventuele resterende studiefinancieringsaanspraken in te zetten voor de nieuwe geaccrediteerde post-initiële opleidingen (Ministerie van OCW, 2000).

De studenten hebben echter een minder sterke uitgangspositie dan in 1982. Studenten kunnen vanaf 1982 op allerlei manieren meepraten over de kwaliteit van het onderwijs, al of niet via medezeggenschapsorganen zoals de Universiteitsraden,

---

<sup>78</sup> De inkomsten ontwikkelen zich van 120 miljoen in 1998 tot 214 miljoen Euro in 2006 (CBS, 2008).

waarin zij een in de WHW vastgelegde plaats hebben. Een belangrijke ontwikkeling bij universiteiten is de wet op de Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie in 1997. Deze heeft als doelstelling de 'slagkracht van het universitaire bestuur' te vergroten. De universiteits- en faculteitsraden worden medezeggenschapsorganen voor personeel en studenten, in plaats van de tot dat moment geldende medebestuursorganen (zie ook CHEPS, 2005).

	<i>Beleid Kabinet Kok I (Ritzen) 1994-1998 Kok II (Hermans) 1998-2002</i>	<i>Doelstellingen</i>
<i>Universiteiten en hogescholen</i>	MDW operatie 1996  Bologna verklaring omtrent Europese hoger onderwijs-ruimte (1998) BAMA stelsel (2002)  Oprichting NVAO (2003) en accreditatiestelsel	Tegengaan ongelijke concurrentieverhoudingen bekostigd en niet bekostigd onderwijs. Europese harmonisatie.  Stimuleren mobiliteit studenten.  Concurreren op een internationaal competitieve markt die vraagt om zelfstandige instellingen met een sterke eigen positie.
<i>Hogescholen</i>	Lectoraten en kenniskringen (vanaf 2001)	Stimuleren toegepast onderzoek, kennisuitwisseling met werkveld en betrekken van onderwijsgevend personeel hierbij.

Tabel 10.4.: Overzicht relevant beleid kabinetten Kok.

## Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit kabinetten Kok

### *Overheid krijgt Europees perspectief op de markt*

Met Paars I komt er naast privatisering en verzelfstandiging een invalshoek bij. Eind 1994 staat de MDW-operatie centraal. Motieven zijn hier anders: het terugdringen van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingskwaliteit. De ministers van Economische Zaken en Justitie zijn verantwoordelijk, en hanteren een economische invalshoek (De Ru en Peters, 2002). Marktwerking in het hoger onderwijs ziet de overheid in deze periode vooral in perspectief van de Europese Hoger Onderwijsruimte, waar zij in voorop wil lopen.

### *Overheid ziet kwaliteit als prestatie van individuele opleiding of onderzoeker*

De ruimte waarin marktwerking plaatsvindt, wordt in deze periode verruimd naar Europees perspectief door de overheid, die mede gedreven wordt door de ambitie een 'voorlopersrol' te vervullen. Dit brengt met zich mee dat kwaliteit steeds meer gezien wordt als iets dat gekoppeld is aan een individuele opleiding. Tekenend hier-

bij is het in het leven roepen van ‘accreditaties’ die per opleiding plaats vinden. Hierdoor wordt de sfeer van onderlinge marktcompetitie versterkt. Tevens verdwijnt het leer en verbeteraspect van kwaliteit meer naar de achtergrond. Bij professionals binnen het hoger beroeps onderwijs zien marktwerking steeds meer als een bedreiging. Professionals binnen universiteiten worden steeds meer in beslag genomen door het bereiken van kwaliteit als ‘excellent onderzoek’, onder druk van de toenemende tweede geldstroom vanuit de NWO.

*Hoger onderwijsinstellingen zien concurrentie op zich afkomen*

De verwachtingen van marktwerking in deze periode zijn groot. Noordhof, bestuurder bij een HBO- instelling, verwoordt in 1998 de verwachting dat dit voor de hoger onderwijsinstellingen betekent dat ze in het volgende decennium niet alleen meer elkaar als concurrenten hebben. Ze moeten ook concurreren met sterke, commerciële instellingen.

*Studenten kan kiezen maar is een van de velen*

Cheps (2008) legt ten aanzien van universiteiten een relatie tussen marktwerking en het vergroten van flexibiliteit en differentiatie door onder andere de BAMA-structuur in het onderwijs. Ook de meer internationale oriëntatie van universiteiten kan volgens hen in dit licht worden gezien, hoewel niet op alle aspecten in 2008 progressie is geboekt<sup>79</sup>. Vanaf 1995 kan de student gebruik maken van de door de overheid geïnitieerde Keuzegids Hoger Onderwijs. Dit is de eerste publicatie met keuze-informatie voor studenten over alle instellingen in het hoger onderwijs. Voor de student moet een en ander meer keuzemogelijkheden en informatie betekenen. Een groot verschil met eerdere periodes is echter ook dat het aantal studenten veel groter is dan voorheen, met name bij HBO-instellingen. De gemiddelde leeftijd van de student ligt steeds lager.

*Professionals zien marktwerking als een bedreiging voor de autonomie*

Hoger onderwijsprofessionals hebben hun bedenkingen bij de marktwerking en zien dit als een bedreiging voor de autonomie. Wielemans en Roth-van der Werf (1996) vermoeden dat het marktmechanisme veel verandering in het hoger onderwijs teweeg heeft gebracht, waaronder een aantal indirecte effecten. Deze effecten variëren van de inhoud van curricula tot en met de onderzoeksopties en prioriteiten, de statushiërarchie van universitaire kennis. Het succes van universitaire studierichtingen en curricula wordt hoe langer hoe meer afgemeten aan het arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden. De beroepsgerichte visie van universiteiten wordt ‘vocationalisme’<sup>80</sup> genoemd. Autonomie was de reden van bestaan voor universiteiten en mag niet dienstbaar worden gemaakt aan de belangen van de we-

<sup>79</sup> Steeds meer masters zijn Engelstalig. Daarmee trekken universiteiten steeds meer buitenlandse studenten aan (zie ook Cheps 2008).

<sup>80</sup> Vocationalisme is afgeleid van ‘vocationalism’, een Engelstalig woord voor ‘beroep’.

reld. Indien voor onderzoek geld moet worden gevonden op de markt gaat deze autonomie verloren. Binnen het hoger onderwijs gaat het steeds meer om public relations and lobbyen volgens bovenstaande auteurs.

### Algemene ontwikkelingen Kabinetten Balkenende

Balkenende I	Van der Hoeven	Nijs	CDA, LPF, VVD	22 juli 2002	27 mei 2003
Balkenende II	Van der Hoeven	Nijs, Rutte	CDA, VVD, D66	27 mei 2003	7 juli 2006
Balkenende III	Van der Hoeven	Bruins	CDA, VVD	7 juli 2006	22 februari 2007

*Tabel 10.5.: Kabinetten Balkenende: verantwoordelijk minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; staatssecretarissen ministerie, partijen, start- en einddatum.*

#### *Vraagsturing en differentiatie*

In de brief aan de Tweede Kamer uit 2005 'Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren' zegt OCW te streven naar meer 'vraagsturing' in het hoger onderwijs.

In 2007 start het experiment 'Open bestel'. De wet- en regelgeving wordt zodanig aangepast dat er mogelijkheden komen voor niet door de overheid bekostigde instellingen om op tijdelijke basis opleidingen te verzorgen met overheidssubsidie. Differentiatie is een item. 'Durf te differentiëren' is bijvoorbeeld de gedachte achter het in 2004 gestarte project 'Ruim Baan voor Talent' van het ministerie van OCW. In dit project wordt geëxperimenteerd met selectie in en toelating tot het hoger onderwijs. De Nederlandse universiteiten en hogescholen ondernemen een aantal experimenten met collegegelddifferentiatie, selectie aan de poort en toelating zonder vwo-diploma.

#### *Branchecodes bij hogescholen en universiteiten*

In 2006 publiceert de HBO-raad de 'Branchecode governance'. Deze bevat afspraken over goed bestuur, goed toezicht en de wijze waarop hogescholen in een dialoog met hun stakeholders inhoud geven aan onderwijs en onderzoek. Openheid over salarissen van bestuurders is een belangrijk onderdeel van de code.

De VSNU start in 2007 met de 'Code goed bestuur', waarbij de relatie met de omgeving wordt uitgewerkt. In de code zijn afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheden van de bestuurders in het college van bestuur en de raad van toezicht, over belangenverstrengeling.

#### *Accreditatie*

In 2006 stuurt staatssecretaris Rutte een notitie naar de Tweede Kamer waarin hij een vernieuwd accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs bepleit. Nadat in de

eerste ronde alle opleidingen grondig beoordeeld zijn, kan vanaf 2010 worden volstaan met volledige accreditatie op instellingsniveau, is de boodschap.

	<i>Beleid kabinet Balkenende I tot III, 2002-2003, 2003-2006 en 2006-2007</i>	<i>Doelstellingen</i>
<i>Universiteiten en hogescholen</i>	Ruim baan voor talent (2004)	Experiment met differentiatie
	Vernieuwd accreditatiestelsel (2006)	Vereenvoudiging
	Branchecodes (2006, 2007)	Afspraken over 'goed bestuur'

*Tabel 10.6.: Overzicht relevant beleid kabinetten Balkenende*

### **Spelers en percepties van marktwerking en kwaliteit kabinetten Balkenende I-III**

#### *Overheid: discussie rond marktwerking*

In deze periode keert de opinie over marktwerking zich. De overheid is betrokken bij een aantal discussies rond maatschappelijke dienstverlening en marktwerking. Als voorbeeld is eerder genoemd het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' uit 2004 van de WRR. Dit rapport heeft een brede invalshoek. Het bevat een analyse van de problemen rond kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in een aantal sectoren van maatschappelijke dienstverlening. Ook als het gaat om publiek ondernemerschap en het 'maatschappelijke middenveld' zoekt de overheid naar betere 'aansturingsrelaties'. Er verandert niet veel. Er zijn experimenten met vraagsturing en differentiatie. Een initiatief van de liberaal Rutte om leerrechten te introduceren ondervindt uiteindelijk te veel weerstand vanuit de politiek.

#### *Hoger onderwijsinstellingen zoekend naar goed bestuur*

Ook hoger onderwijsinstellingen zijn zoekend naar een 'goede' wijze van besturen. In 2006 vindt publicatie van de 'Branchecode governance' plaats. Deze branchecode bevat afspraken over goed bestuur, goed toezicht en de wijze waarop hogescholen in een dialoog met hun stakeholders inhoud geven aan onderwijs en onderzoek. Openheid over salarissen van bestuurders is een belangrijk onderdeel van de code. VSNU Start in 2007 met de 'Code goed bestuur', waarbij de relatie met de omgeving wordt uitgewerkt. In de code zijn afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheden van de bestuurders in het college van bestuur en de raad van toezicht, over belangenverstrengeling. Tegelijkertijd is er veel concurrentie tussen instellingen. Hierbij speelt het kunnen overstappen na de bachelorfase naar een master, vanuit het streven meer 'maatwerk' te kunnen bieden, een rol<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> In 2006 vindt lancering van de website [studiekeuze123.nl](http://studiekeuze123.nl) plaats, waarbij de aankomende student opleidingen op criteria kan vergelijken. Op deze pagina wordt informatie van verschillende bronnen samengebracht. Een aspirant student kan vanaf 2006 via [studiekeuze123.nl](http://studiekeuze123.nl)



*Adviesraden waarschuwen voor effecten als gevolg van marktwerking*

Daarnaast is schaalvergroting een onderwerp van maatschappelijke discussie. Schaalvergroting speelt in het hoger onderwijs met name bij hogescholen als gevolg van de STC-operatie, die grotere zelfstandigheid tot doel had. De Onderwijsraad (2005) rapporteert hierover. De effecten van schaalvergroting zijn divers, volgens de raad. Keuzevrijheid van de deelnemer impliceert een variëteit in het aanbod op verschillende kenmerken, zoals onder meer grootte, onderwijsconcept, opleidingsaanbod, identiteit en cultuur. De raad constateert dat fusies tussen onderwijsinstellingen de monopolievorming in een bepaald gebied kunnen versterken en daarmee de keuzevrijheid voor de deelnemer belemmeren. Met name in het hoger beroeps-onderwijs zijn er regio's met nog maar een of twee aanbieders. Een ander vermeend effect is de bureaucratisering van het onderwijs. Hierin wijst de raad op het mechanisme van budgetmaximalisatie: bestuurders en managers hebben soms de neiging naar schaalvergroting te streven, niet omdat dat per se beter is voor het onderwijs, maar vanwege de neveneffecten voor aanzien en carrière (Onderwijsraad, 2005).

*Student ziet grootschaligheid als negatief*

Het grootste verschil tussen deze en eerdere periodes is dat het aantal studenten nu veel groter is (zie elders in dit hoofdstuk). De gemiddelde leeftijd van de student ligt in deze periode dan ook lager (Ministerie van OCW, 2008). Verder valt op dat studenten in 2006 slechts beperkt gebruik maken van de grote keuze die ze hebben. De aankomende student in 2006 heeft weliswaar meer informatie direct beschikbaar, bijvoorbeeld via internet<sup>82</sup>, maar de student blijft vaak kiezen voor een studie op reisafstand.

Choice (2008) concludeert na tien jaar onderzoek naar studenttevredenheid in de jaren 1996-2005 dat HBO-studenten hun opleiding wel redelijk praktisch en studeerbaar, maar inhoudelijk minder interessant vinden. In het wetenschappelijk onderwijs vinden de studenten hun opleiding relatief interessant en uitdagend, maar soms ook zwaar en te theoretisch. Een tweede opvallend punt is de massaliteit. Keerzijde van de stijging van studentenaantallen is de massaliteit, die met name op de gefuseerde hogescholen is ontstaan<sup>83</sup>.

---

zer 123 kiezen uit 'meer dan 2500 geaccrediteerde bachelor en masteropleidingen' (Surf, *Meest uitgebreide online studiewijzer*, 5 februari 2007, verkregen van <http://www.studie-keuze123.nl>).

<sup>82</sup> Studenten oriënteren zich via instellingswebsites, voorlichtingsdagen, folders, en in minder mate via 'onafhankelijke' bronnen op de studie (ResearchNed, 2007).

<sup>83</sup> Vanaf het begin van het onderzoek is er een verschil in studenttevredenheid tussen studenten bij hogescholen en universiteiten. Universitaire studenten zijn meer tevreden op het gebied van studiekeuze en inhoud van de opleiding en docenten. Het oordeel over de inhoud van de opleiding is iets positiever geworden, het oordeel over docenten minder positief. Daarnaast is er een positieve correlatie tussen studieintensiteit en studenttevreden-

*Universitaire professionals zien marktdenken als bedreiging*

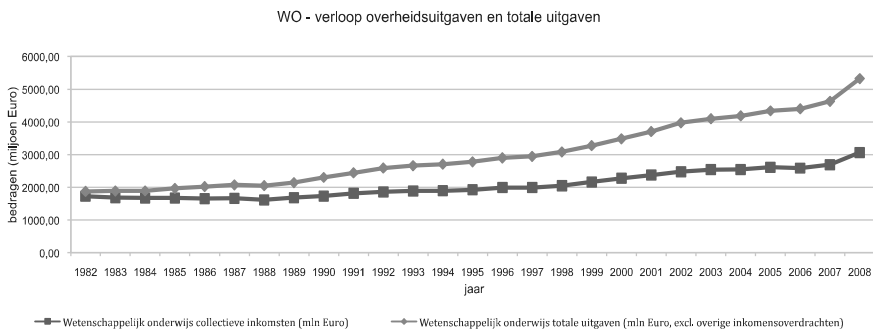
In de universitaire wereld is er sinds 2007 sprake van een discussie over gevolgen van marktwerking en marktdenken. Van Oostrom (2007) spreekt als KNAW president over het 'infiltreren van de markt in universiteit en wetenschap'. Hij wijst er op dat de gevolgen van het marktdenken in het wetenschapsbedrijf duidelijk zijn. Bij de universiteiten spreekt men tegenwoordig over 'bedrijfsmatig werken' en 'de bedrijfscultuur', of over 'onderwijsrendementen' en 'onrendabele lijnen', maar ook over 'outsourcen', 'capaciteitsgroepentargets', 'holdings' en 'corebusiness'.

Een ander voorbeeld van de invloed van het marktdenken is de verheerlijking van het getal. Van Oostrom zegt dat het nobele beginsel van 'meten is weten' een monsterverbond is aangegaan met onderzoeksresultaten.

Onderwijs als product en de student als rondshoppende kritische consument zijn volgens Van Oostrom (misplaatste) projecties van marktdenken. Hij wil ook korte metten maken met twee andere marktkarikaturen: de student als 'manager van zijn eigen leerproces' en de studie als een schutsluis naar de arbeidsmarkt. Gevaar is onder andere versmalling van het onderwijs tot scholing met te weinig vorming, volgens van Oostrom. Ook Boomkens (2008) publiceert een kritisch boek over het marktdenken bij universiteiten.

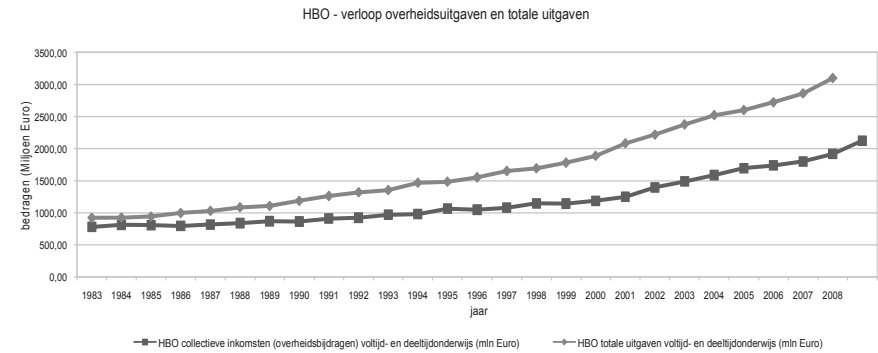
**10.4. Cijfers: toename studentenaantallen, beperking uitgaven per student**

Het achterhalen van eenduidige cijfers voor het hoger onderwijs is, met name op het punt van uitgaven per student, lastig gebleken. Allereerst zijn onderstaand de beschikbare gegevens weergegeven, afkomstig uit de Database Publieke Sector. Deze gegevens zijn in april 2011 verkregen van het SCP.



*Grafiek 10.1.: Verloop overheidsuitgaven en totale uitgaven WO*

denheid. Er blijkt een sterk negatieve correlatie tussen schaalgrootte en studenttevredenheid (OCW, 2008).



Grafiek 10.2.: verloop overheidsuitgaven en totale uitgaven HBO

Te zien is aan deze getallen dat de totale uitgaven aan het WO sterk zijn gestegen en dat de overheidsbijdragen daarop zijn achtergebleven. Bij het HBO is er sprake van een verdrievoudiging van de totale uitgaven. De overheidsuitgaven lopen hieraan meer parallel dan bij het WO.

*Sterke stijging HBO-studenten*

De toename van het aantal HBO-studenten is in deze periode explosief, het stijgt meer dan het aantal WO-studenten. In 1989 streeft het aantal HBO-studenten het aantal WO-studenten voorbij. Het aantal WO-studenten neemt ook fors toe, maar er zijn ook periodes van daling. Het aantal WO-studenten daalt tussen 1990 en 2000. Onderstaand een samenvattend overzicht op basis van (voltijd)studenten <sup>84</sup>.

Jaar	Aantal hbo studenten (voltijd)	Aantal wo studenten	Totaal
1970-1971	79.000	103.000	182.000
1980-1981	138.000	155.000	293.000
1990-1991	192.000	182.000	374.000
2000-2001	253.000	166.000	419.000
2007-2008	313.000	213.000	526.000

Tabel 10.7.: Verloop aantal studenten

*Daling reële uitgaven per student volgens het CBS*

Wordt gekeken vanuit de reële publieke uitgaven per student gecorrigeerd voor prijsveranderingen, dan stijgen deze volgens het CBS per student nog licht tussen 1995 en 2000. De uitgaven per student zijn dan 6.700 euro exclusief R&D, en 10.400 respectievelijk 10.500 euro inclusief R&D. Tussen 2002 en 2006 dalen de reële uitgaven naar 6.600 euro exclusief R&D en 10.300 euro inclusief R&D. De daling komt volgens het CBS enerzijds door de groei van het aantal studenten, en anderzijds door de geringe groei van de rijksbijdrage. Grosso modo nemen de uitgaven aan studiebeurzen af; de leningen nemen echter toe (CBS, 2009b).

<sup>84</sup> Bron: CBS Statline (2009) historie onderwijs leerlingen/studenten en geslaagden.

*Daling overheidsuitgaven universiteiten, stijging inkomsten uit derde geldstroom*

De VSNU signaleert de volgende daling van overheidsuitgaven per student, gecorrigeerd naar loon-prijspeil 2007(VSNU, 2010).

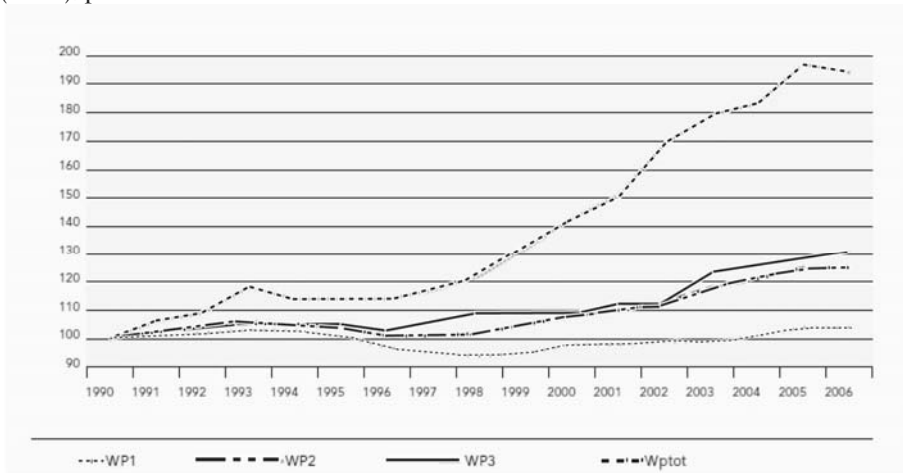
	Onderwijsdeel bijdrage per student in €	Onderzoeksdeel bijdrage per student in €
1995	5.832	10.289
2000	5.922	11.038
2005	5.314	8.309
2007	5.372	7.793

Tabel 10.8.: Bijdrage per student

Ook het CBS signaleert een daling vanaf 2000 in het 'Jaarboek onderwijs in cijfers 2009' (2009). Als oorzaak geeft het CBS aan dat het aantal studenten relatief harder groeit dan de rijksbijdragen. De VSNU geeft ook een daling van de rijksbijdrage als percentage van het BBP aan, met name van het onderzoeksdeel. De exacte cijfers verschillen, afhankelijk van de bron.

*Tweede en derde geldstroom universiteiten neemt toe*

In de vorige tabel is zichtbaar dat de zogenaamde 'eerste geldstroom' voor onderzoek relatief is afgenomen. In de periode vanaf 1990 tot en met 2006 neemt het aandeel van tweede geldstroominkomsten van reguliere universiteiten echter fors toe zoals te zien in de volgende grafiek, afkomstig van het Rathenau instituut (2008), p 11.



Grafiek 10.3.: ontwikkeling onderzoeksinzet per geldstroom, geïndexeerd (1990 = 100)

*Uitgaven HBO-instellingen stabiel*

Met betrekking tot uitgaven aan HBO-studenten zijn er geen signalen van daling, maar gegevens over een langere periode zijn ook niet gevonden. De derde geld-

stroominkomsten van HBO-instellingen stijgen zoals eerder vermeld van 120 miljoen euro in 1998 tot 214 miljoen euro in 2006. Gezien als percentage van de totale inkomsten van de hogescholen groeien derde geldstroom inkomsten in de periode van 1998 tot 2006 nauwelijks, van ruim tien naar ruim elf procent. De inkomsten gegenereerd uit het contractonderwijs zijn groter dan die uit het contractonderzoek. Er is wel een stijgende tendens te zien (CBS, 2008).

#### *Uitgaven particulier hoger onderwijs gestegen*

De uitgaven aan particulier hoger onderwijs zijn in tien jaar bijna verdubbeld volgens het CBS, 2008. In 2006 bedroegen de uitgaven aan particulier hoger onderwijs bijna 593 miljoen euro. In 1996 was dat nog 317 miljoen euro. Zowel het aantal deelnemers als de kosten per deelnemer zijn toegenomen. Er volgden in 2006 ruim 183 duizend mensen een particuliere opleiding. In 2006 is meer dan de helft van het particulier onderwijs hoger onderwijs. Deelnemers nemen zelf tweederde van de kosten van particulier onderwijs voor hun rekening, werkgevers betalen een derde.

### **10.5. Casestudy hoger beroepsonderwijs: NHTV Internationale Hogeschool Breda**

Ter illustratie van de ontwikkelingen vanuit het perspectief van hoger onderwijsinstellingen volgen twee casestudy's rond de ontwikkeling van hoger onderwijsinstellingen vanaf 1982, respectievelijk de Nationale Hogeschool voor Toerisme (NHTV) en, in 10.6, de TU Delft.

De NHTV Breda bestaat sinds 1966 als HBO-instelling. Deze casestudy richt zich op de opleiding Toerisme en Recreatie. Allereerst wordt er een historisch beeld geschetst van de ontwikkeling van de opleiding, gevolgd door een beschrijving van de periode 1982-2008. Per fase in dit tijdvak wordt de perceptie van marktwerking en kwaliteit van onderwijs en onderzoek er uitgelicht. Dit gebeurt aan de hand van vier fases: het Nederlands Wetenschappelijk Instituut voor Toerisme (NWIT) voor de fusie, die waarin de fusie een hoofdrol speelt, de fase van concurrentie, en ten slotte die van het nieuwe strategische plan. Binnen de NHTV zijn grofweg drie rollen te onderscheiden: die van bestuurders, onderwijsprofessionals en van studenten.

#### *Tot 1986 - aanloop tot de fusie: officieren van toerisme*

De directeur van de VVV Breda neemt in 1966 het initiatief voor een toeristische opleiding. De naam NWIT wordt bij de oprichting in datzelfde jaar gekozen om te laten zien dat de branche aan verdieping toe is. Studenten ondergaan een selectie om toegelaten te worden. De opleidingsduur is twee jaar en drie maanden. De school heeft een monopoliepositie en biedt een kleinschalige netwerkomgeving. Er komen vooral studenten met atheneum als vooropleiding binnen. NWIT'ers noemen zichzelf ook wel 'officieren van toerisme'. De eerste directeur, van Eegenraat, vertrekt na een jaar.

Er is veel bemoeiens van het ministerie. In 1982, als de te onderzoeken periode start, heeft het NWIT te maken met het eerste kabinet Lubbers. Minister Deetman moet bezuinigen, en bevriest de HBO-salarissen. In 1983 verschijnt de STC-Nota, die tot gevolg heeft dat veel hogescholen moeten fuseren. De STC-operatie gaat gepaard met lumpsumfinanciering als vervanging van inputfinanciering. De gevoelde noodzaak tot schaalvergroting speelt ook bij het NWIT. Het NWIT is inmiddels 'volwassen', maar moet wel de door het ministerie gestelde grens van 600 studenten behalen. Met een instroom van twee keer per jaar vergroot het NWIT het aantal studenten tot en met 1989. Alle toeristische kennis binnen Nederland is geconcentreerd bij het NWIT. Didactisch gezien verandert er het een en ander. In de jaren tachtig schakelt het NWIT geleidelijk aan van een 'klassiek' onderwijssysteem met 'veel losse kennis' over op projectonderwijs. Hiermee wordt kennis 'geïntegreerd in de student', maar van belang is ook dat het minder inzet van docenten vraagt. De Wet op het HBO in 1986 betekent voor het NWIT een studieduurverlenging naar vier jaar. In 1986 is er de Wet op de Studiefinanciering. Deze maakt het 'stapelen' van verschillende studies onmogelijk. De instroom van het NWIT wordt daardoor gemiddeld jonger.

In deze periode neemt de ook nationaal georiënteerde Verkeersacademie Tilburg (VAT) het initiatief tot fusie. Hier staat men wel voor open: de VAT had net als het NWIT geen levensbeschouwelijke signatuur.

<i>Fase 1 1982- 1986</i>	<i>Overheidsbeleid / ingezette marktprikkels onder Lubbers I-III</i>	<i>Ontwikkelingen Marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten /gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	STC operatie, Wet op het HBO, Wet op studiefinanciering, op elkaar stapelen van studies niet meer mogelijk, lumpsum financiering.	Monopolist, instroom gemiddeld jonger.	Vanaf 1984 groei, overschakeling op projectonderwijs, studieduurverlenging, initiatief tot fusie.
<i>Onderzoek</i>			

*Tabel 10.9.: NHTV 1982-1986*

#### *1986 – 1998: fusie NWIT met VAT en financiële krapte*

Het NWIT en de VAT fuseren daadwerkelijk in 1987. De fusie wordt in eerste instantie gezien als 'cosmetisch'<sup>85</sup>. De beide scholen blijven op hun standplaats. De naam 'NHTV' ontstaat. Door de fusie worden de taken van de school meer omvattend. De groep studenten wordt groter en anoniemer. Er zijn op dat moment 1260

<sup>85</sup> Bron: gesprekken, zie bijlage verantwoording.

studenten en 144 medewerkers bij de gehele NHTV. De relaties met het werkveld worden steeds meer gestructureerd.

Door de Wet op het HBO worden ook derde geldstroom inkomsten mogelijk. Hieruit ontstaat in 1986 de afzonderlijke stichting DTV (Dienstencentrum Toerisme en Verkeer). Het is een onderzoeks- en cursusbureau, dat derde geldstroom én kruisbestuiving van kennis met het onderwijs moet genereren. Dit lukt de toeristische tak onvoldoende; er werd niet 'bedrijfsmatig gedacht' volgens een oud bestuurder. De contractactiviteiten gaan door, maar alleen in de verkeerstak. DTV draait rond 1993 verlies. De VAT-poot gaat financieel gezien beter en neemt de NHTV poot over. Uiteindelijk loopt de omzet sterk terug en verzelfstandigt het bureau.

De organisatie besluit tot nieuwbouw. Dit wordt gemakkelijker gemaakt door de zogenaamde 'OKF-operatie', waarbij de hogescholen een huisvestingsvergoeding per student ontvangen vanaf 1993, en vanaf 1992 zelf leningen kunnen aangaan. De nieuwbouw aan de Hopmanstraat in Breda staat 'voor de fusie' en moet huisvesting en moderne voorzieningen bieden aan een belangrijk deel van het NWIT en de VAT. Het project is in voorbereiding, maar veroorzaakt financiële problemen. Er wordt gesproken over 'extensivering', hetgeen financiële krapte aangeeft.

Het toeristisch onderwijs is vanaf 1993-1994 modulair opgebouwd. De opleiding Toerisme en Recreatie wordt afgesloten met een scriptie. Ook de studentenpopulatie verandert. Vanaf dit jaar gaat de WHW in en mag er niet meer geselecteerd worden op studenten anders dan via 'objectieve' normen als vakkenpakket en cijferniveau (NHTV, 1993). Vrijtijdskunde, eerst een richting binnen Toerisme en Recreatie, start als aparte opleiding in 1994. Hiervoor is geen numerus fixus, en de opleiding groeit zeer snel. De eerste visitatie van de vierjarige opleiding Toerisme en Recreatie vindt plaats in 1994, onder regie van de HBO-raad. Deze visitatie valt samen met die van andere soortgelijke opleidingen in het land.

In 1994 treedt het kabinet Kok aan, met Ritzen als minister. De NHTV ervaart een 'moratorium': er mogen geen nieuwe opleidingen meer gestart worden in verband met "gesignaleerde wildgroei" (...) en "verbetering van de landelijke herkenbaarheid van het opleidingsaanbod" (NHTV, 1993, p 6). De opleiding Toerisme en Recreatie blijft monopolist. Financieel heeft de NHTV het op dat moment nog steeds niet gemakkelijk. Dit komt door de 't-2 financiering', die plaatsvindt op basis van studentenaantallen van steeds twee jaar terug. Dat is nadelig voor de hogeschool, die een sterke groei doormaakt (NHTV, 2005). Er moet orde op zaken worden gesteld.

<i>Fase II NHTV 1986-1998</i>	<i>Overheids beleid / ingezette marktprikkels onder Kok I (Ritzen)</i>	<i>Ontwikkelingen Marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten /gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	Moratorium, visitaties.	Aantal studenten groeit door wegvallen numerus fixus.	Fusie, oprichting Vrijetijdskunde, nieuwbouw, financiële krapte, eerste visitaties.
<i>Onderzoek</i>			Oprichting DTV in 1986, in 1993 verzelfstandiging i.v.m. rendement.

Tabel 10.10: NHTV 1986-1998

1999 – 2006: *Uitbreiding van het aantal opleidingen en concurrentie in de ‘markt’*  
Minister Hermans, die in 1998 als minister van OCW aantreedt, heft het moratorium op. Er mogen nieuwe opleidingen gestart worden. Hier ervaren de NHTV bestuurders het voor hen belangrijkste moment van ‘marktwerking’. Er ontstaat concurrentie voor de NHTV opleiding Toerisme en Recreatie. NHTV start meer richtingen, zoals de hotel management school, en ‘ruilt’ opleidingen. NHTV zet in op ‘specialismen’ om de concurrentie aan te kunnen. In 2001 vindt toekenning van een aantal nieuwe toeristische opleidingen aan andere hogescholen plaats. De sfeer tussen scholen wordt minder goed door de concurrentie, is de ervaring van de toenmalige bestuurders. De naam van de school wordt nu ‘NHTV Internationale Hogeschool Breda’ om het internationale karakter te benadrukken. Vanaf nu wordt het mogelijk om lectoraten te starten in het HBO. De NHTV start haar eerste lectoraten, waaronder dat rond Imagineering, in 2002<sup>86</sup>. Lectoraten krijgen rond 2002 een kennisfunctie binnen de organisatie. Er gaat een inspirerende functie van uit, maar kruisbestuiving met het dagelijkse onderwijs is in eerste instantie beperkt. De NHTV hanteert in deze periode het concept ‘ondernemend leren’. Ook in de periode daarna staat de zelfwerkzaamheid van studenten centraal. Studenten werken sinds enige jaren aan het verwerven van competenties door competentiegericht onderwijs.

De toeristische opleiding heet dan Management Toerisme (MT). Er wordt inmiddels samengewerkt in een landelijk opleidingsoverleg dat een competentieprofiel voor ‘Tourism manager’ heeft geformuleerd. MT valt binnen de

<sup>86</sup> In 2003 wordt de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) opgericht. Dit betekent voor de NHTV dat de opleidingen voortaan geaccrediteerd moeten worden, om erkend te worden als hbo opleiding. Ingrijpend is ook, dat de toetredingsdrempel voor nieuwe opleidingen is nu zwaarder is, omdat deze een ‘macrodoelmatigheidstoets’ moeten ondergaan.



groep Hoger Toeristisch en Recreatief Onderwijs (HTRO), die verschillende voltijd- en deeltijdopleidingstrajecten op dit gebied aanbiedt met een op de betreffende instroom toegesneden curriculum. In 2005 vindt de verplichte NVAO accreditatie ze met gunstig gevolg bij deze opleidingen plaats. De numerus fixus bij Management Toerisme wordt opgeheven. De NHTV heeft op dat moment circa 500 medewerkers en 6.000 studenten (NHTV, 2005).

De NHTV blijft ondernemen. Er worden weer diverse nieuwe opleidingen gestart, waaronder een Master Imaginering in 2007. Daarnaast is er een herstart van contractactiviteiten. Het is de bedoeling deze meer te integreren met de opleidingen.

<i>Fase 3 NHTV 1999-2006</i>	<i>Overheidsbeleid/ ingezette marktpri- kels onder Kok II, Balkenende I&amp;II</i>	<i>Ontwikkelingen Marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten /gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	BaMa structuur, NVAO accreditatie.	Het ontstaan van concurrentie met andere toeristische opleidingen, opleidingen 'ruil'	Concurrentie voor de toeristische opleiding, competentiegericht onderwijs, markt wordt internationaal, start meer opleidingen HTRO, accreditaties.
<i>Onderzoek</i>	Ontstaan lectoraten	Lectoraten bij andere hogescholen	Start eerste lectoraten in 2002

*Tabel 10.11: NHTV 1999-2006*

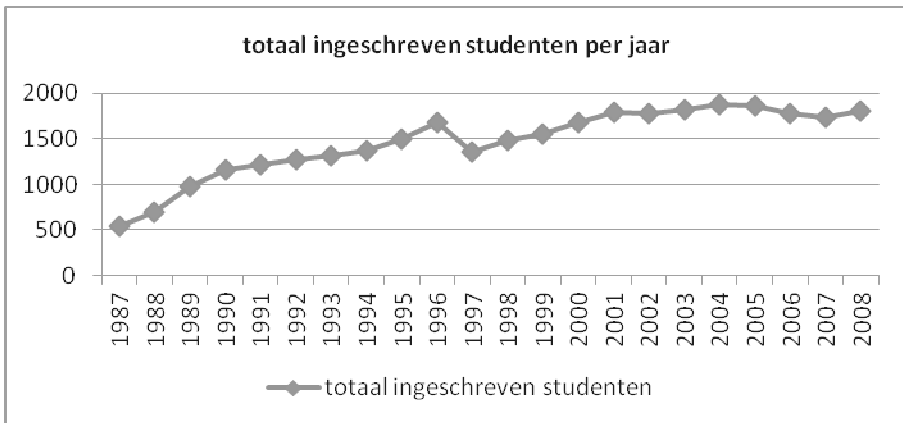
#### *2007 – 2009: strategisch plan 'NHTV accelereert'*

In 2007 is er een maatschappelijke tendens naar meer excellentie in het hoger onderwijs. In de CAO wordt functiedifferentiatie afgesproken (HBO raad, 2007), waarbij docentfuncties met een onderzoekscomponent ontstaan. Ook de studies kennen meer differentiatie. NHTV 'Internationale Hogeschool Breda' oftewel Breda University of Applied Sciences, komt met een nieuw strategisch plan in 2008, met daarin het 'stermodel', waarbij de vijf sterpunten staan voor de vijf academies die de NHTV kent.

Hierin focust zij op het imago van internationalisering, academisering en excellentie. NHTV start met het profileren van lectoren en docenten als 'adviseurs en onderzoekers', zonder daar een aparte afdeling voor op te richten. In 2009-2010 start de eerste academic bachelor. Dit gebeurt in samenwerking met de Universiteit van Tilburg en die van Wageningen. NHTV wil onderscheidend blijven en haar 'stand alone' positie bevestigen (NHTV, 2008).

<i>Fase 4 NHTV 2006-heden</i>	<i>Overheidsbeleid / ingezette markt- prikkel onder Balkenende III</i>	<i>Ontwikkelingen Marktomgeving</i>	<i>Interne effecten /gebeurtenissen die het handelen bepaalden binnen de opleiding</i>
<i>Onderwijs</i>	OCW zet in op 'excellentie'		Strategisch plan NHTV accelereert. Omslag naar andere onderwijs opvattingen, 'academisering' als ambitie.
<i>Onderzoek</i>		Functie differentiatie in CAO HBO raad > docentfuncties met onderzoekscompo- nent	NHTV profileert zich als advies- en onder- zoekscentrum.

Tabel 10.12.: NHTV 2006-einde onderzoeksperiode



Grafiek 10.5.: Ontwikkeling studentenaantallen HTRO voltijdopleiding vanaf 1987.

### Percepties van marktwerking en kwaliteit NHTV: van kleine netwerkorganisatie tot middelgroot bedrijf

De percepties van marktwerking en kwaliteit in de verschillende fases zijn onderstaand kort toegelicht.

Het NWIT fungeert vanaf fase 1 (voor de fusie, van 1982-1986) in een 'kleinschalige' netwerkomgeving, waarin 'iedereen elkaar kent'. Er is sprake van een monopoliepositie, het ziet de markt als een omgeving die ontdekt moet worden. Doel was ook een 'thuis' te bieden aan studenten. Een geïnterviewde bestuurder: "ik kende elke student". De opvatting van 'goed' onderwijs is dat het kennisgericht moet zijn. Losse vakken worden aangeboden via een klassikaal systeem. De ambitie is om een wetenschappelijk instituut te worden. Kwaliteit is iets waarover onderhandeld kan

worden met de overheid: er is veel ‘bemoeienis’ van het ministerie met allerlei zaken.

Een opvatting waar in de NHTV vanaf fase 2 (na de fusie, van 1986-1998) onder druk van overheidsbeleid meer naar gestreefd wordt, is kwaliteit in de hoedanigheid van ‘efficiency’ of ‘rendement’: met een bepaalde onderwijsinspanning moet een hoge output (diploma’s) worden behaald. Onderwijskwaliteit wordt dan (in het kader van visitaties) gezien als een systeem met evaluaties en verbeterplannen. Stafafdelingen worden belangrijker. Studenten staan meer op afstand van docenten en worden geacht zelfstandiger te leren en hun eigen tijd in te delen. Het is minder ‘theoretisch’, het gaat meer om het opleiden tot ‘praktische, breed inzetbare mensen’, met goede ‘vaardigheden’. Marktwerving, en met name de fusieperikelen, betekent vooral een bron van interne strijd. Het onderzoek komt in deze fase niet tot bloei.

In fase 3 (concurrentie, van 1999-2006), is er sprake van de (internationale) markt als concurrentieomgeving met andere toeristische opleidingen. Er komen meer ‘rankings’ en accreditaties per opleiding zijn ‘pittiger’. Bestuurders ervaren dit als stimulerend: ‘de gezapigheid is weg’. Kwaliteit wordt steeds meer gezien in relatie tot de marktomgeving van studenten en werkveld.

In fase 4 (imago, van 2006-2008) wordt marktwerving gelijkgeschakeld met een wedstrijd om kwaliteit als ‘excellentie’, en een goed imago. De markt van het werkveld en studenten wordt groter, internationaler, diffuser en minder grijpbaar. In fase 4 zet de hogeschool weer in op onderzoek, ook docenten moeten hierbij betrokken worden. De NHTV richt zich daarbij vooral op het werkveld. Onderzoek moet door hen gedragen en zo mogelijk gefinancierd worden. Meerwaarde is de bijdrage aan het ‘imago’ van de NHTV.

	<i>Fase 1: de markt als te ontdekken omgeving</i>	<i>Fase 2: vergroting van de markt en efficiencyslag</i>	<i>Fase 3: meer opleidingen en concurrentie in de markt</i>	<i>Fase 4: ‘excellentie’ als profilering in de markt</i>
	NWIT 1982 tot 1986	NHTV 1986 tot 1999	1999 tot 2006 NHTV Internationale Hogeschool Breda	2006 tot 2009 Breda University of Applied Sciences
<i>Dominante perceptie kwaliteit onderwijs door management</i>	Kwaliteit ziet men als onderwerp van onderhandeling met de overheid. Onderwijs gaat om het bijbrengen van kennis in een veilige ‘thuis’omgeving.	Kwaliteit als een systeem gericht op verbetering met ‘visitaties’, waarbij onderwijs gaat om ‘klaarmaken voor het beroep’.	Kwaliteit als een verplicht systeem binnen de opleiding ‘accreditatie’ en tevreden studenten, waarbij onderwijs gaat om ‘competenties’ en ‘beroepsvaardigheden’.	Kwaliteit als een verplicht systeem waarbij onderwijs ook ‘academisering’ en ‘excellentie’ moet uitstralen.

	<i>Fase 1: de markt als te ontdekken omgeving</i>	<i>Fase 2: vergroting van de markt en efficiencyslag</i>	<i>Fase 3: meer opleidingen en concurrentie in de markt</i>	<i>Fase 4: 'excellentie' als profilering in de markt</i>
	NWIT 1982 tot 1986	NHTV 1986 tot 1999	1999 tot 2006 NHTV Internationale Hogeschool Breda	2006 tot 2009 Breda University of Applied Sciences
	In de loop van de periode komt er een meer bedrijfsmatige opvatting van kwaliteit.	Het gaat nu ook om 'financiële krapte' bedrijfsmatig denken' en 'rendement'.		
<i>Dominante perceptie marktwerking door management<sup>87</sup></i>	Geen marktwerking maar een te veroveren omgeving/netwerk.	Marktomgeving werkveld steeds concreter.	Markt gezien als (internationale) concurrentie omgeving, waarin positionering door 'specialismen' en 'rendement' sleutelwoorden zijn. Marktwerving gezien als stimulans.	Markt gezien als internationale concurrentie-omgeving met sleutelwoorden als 'rendement', 'imago', 'marketing'. Het werkveld wordt steeds diffuser.
<i>Percepties van en op studenten.</i>	Studenten gezien als relatiernetwerk.	Studenten gezien als grote anonieme groep.	Studenten gezien als grote (anonieme) groep klanten. 'tevredenheidsmetingen' en 'marketing' als hulpmiddelen.	Pogingen tot differentiatie van student-groepen.
<i>Percepties rond onderzoek.</i>		Marktwerving onderzoek NHTV vruchteloos.	Kwaliteit onderzoek moeizaam.	Onderzoek als middel om een goede reputatie in de markt te verkrijgen.

Tabel 10.13.: *Percepties van marktwerking en kwaliteit NHTV per fase*

<sup>87</sup> Er ontstaat in de onderzoeksperiode ook spanning tussen percepties binnen de NHTV. Kwaliteit wordt door anderen steeds meer gezien als problematisch als iets dat beschermd zou moeten worden (fase 2). Ambities aangaande kwaliteit van onderwijs in het licht van kennis en 'rendementseisen' worden ook wel gezien als niet realistisch (fase 4).

## 10.6. Casestudy universiteit: TU Delft, opleiding Elektrotechniek

De opleiding Elektrotechniek bestaat sinds 1905, gelijk met de instelling van de Technische Hogeschool (TH) te Delft. In 1982 heeft de TH-Delft net als andere universitaire instellingen een periode van democratisering achter zich. Dit brengt een onrustige periode met zich mee, die ontaardde in conflicten op instellingsniveau. In 1980 komt de opbouw weer wat op gang.

De periode vanaf 1982 is in deze casestudy ingedeeld in drie fasen. De eerste fase valt vooral op door de vele overheidsmaatregelen die plaatsvonden met als achtergrond bezuinigingen en het stimuleren van onderzoek. In de tweede fase gaat de opleiding terug naar een duur van vijf jaar en is er een opbloei van het onderzoek; en in de derde fase wordt Elektrotechniek onderdeel van de faculteit EWI.

### *1982-1994 Overheidsmaatregelen: aandacht voor financieringsstructuur*

In 1982 is Elektrotechniek een zelfstandige faculteit binnen de TH-Delft met 1397 studenten.

In de beginsituatie van dit onderzoek is de taakverdeling in het onderwijs heel anders dan de huidige. In 1982 worden de colleges vooral door hoogleraren en lectoren gegeven, volgens geïnterviewden<sup>88</sup>. Er zijn echter ook onderwijsassistenten. Als gevolg van de Taak Verdelings- en Concentratie-operatie van de overheid in 1982, waarbij concentratie van opleidingen plaats moet vinden, wordt een onderdeel van hoogspanningstechniek afgestoten naar de TH-Eindhoven. De Selectieve Krimp- en Groeioperatie uit 1986 moet 'ontbureaucratisering' veroorzaken. Een aantal alfa- en gammavakken moeten worden ingekocht bij andere universiteiten. Elektrotechniek heeft niet te lijden onder deze operatie.

Er is een nieuw rangenstelsel voor het personeel, dat onderzoek stimuleert ten koste van onderwijs. Publicaties spelen een grote rol bij benoemingen. Reeds in 1980 wordt vooruitlopend hierop een outputmatrix gemaakt met prestatiegegevens waaronder het aantal publicaties. Invoering van de functies Universitair Docent en Universitair Hoofddocent vindt plaats.

In 1982 treedt de Tweefasenwet in werking. Wie de tweede fase volgt, kan kiezen tussen een tweejarige opleiding technologisch ontwerpen, of een vierjarig aiotraject. De eerste fase opleiding gaat dan van vijf naar vier jaar, vakken moeten worden geschrapt. Elektrotechniek kiest voor een beperking van de studie in de breedte: minder vakken en minder onderwerpen per vak (Davidse, 1998). Het studenten-aantal blijft in deze periode ongeveer op hetzelfde niveau als in 1982: de studie is populair.

De Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs en de Wet op het Hoger Beroeps Onderwijs uit 1986 maken een ander onderscheid tussen universiteiten en hogescholen dan voor die tijd. De TH Delft gaat nu TU Delft heten. Afdelingen heten vanaf nu faculteiten. Deze wet gaat gepaard met lumpsum financiering, op basis van out-

---

<sup>88</sup> Zie ook Bijlage 1 voor de verantwoording van deze casestudy.

put. Hierdoor verandert de aansturingsrelatie vanuit de overheid ingrijpend. Visitaties doen hun intrede. In 1991 vindt de eerste onderwijsvisitatie plaats. Hieruit komt een signaal tot het instellen van een vijfjarig curriculum, omdat het programma van vier jaar te kort is. Mede naar aanleiding van de bevindingen van de visitatie vindt de invoering van een nieuw practicumprogramma gericht op ontwerpvaardigheid (ontwerp van een chip) plaats in 1992. Ook is er een nieuw studieprogramma, waarbij 'voorkennisrelaties' zijn aangebracht.

Het onderzoek krijgt in 1982 te maken met een door de overheid opgelegd systeem van Voorwaardelijke Financiering (VF). Het dient te worden gestructureerd in de vorm van projecten. De TH bereidt zich voor op aio's door aanstelling van wetenschappelijk assistenten, als voorlopers hiervan. Deze prikkel heeft een stimulerend effect: het aantal promoties neemt sterk toe. In 1990 zet het ministerie zogenaamde Onderzoeksscholen in, die erkend moeten worden door de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen, om het niveau van het onderzoek te stimuleren. Dit vervangt het systeem van Voorwaardelijke Financiering. Voor een Onderzoeksschool moeten diverse faculteiten uit verschillende universiteiten met elkaar samenwerken.

<i>Fase I Elektrotechniek: 1982-1994</i>	<i>Overheids beleid / ingezette marktprikkels onder Kabinetten Lubbers I tot III</i>	<i>Ontwikkelingen Marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten/ gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	Bezuinigingsoperaties, Nieuw rangenstelsel, SKG operatie, Onderwijs van vijf naar vier jaar. Lumpsum financiering 1986, Eerste onderwijs visitatie 1991.	Veel studenten, aandacht voor breed nationaal werkveld, Goede ingang Elektrotechniek opleidingen bij werkveld.	Rendements- en outputgericht denken, andere onderwijsmethoden.
<i>Onderzoek</i>	Idem, en van geen externe verantwoordingsprocedures naar Voorwaardelijke Financiering eerste geldstroom.	Beperkt draagvlak werkveld	Van geen onderzoekscultuur naar eerste successen.

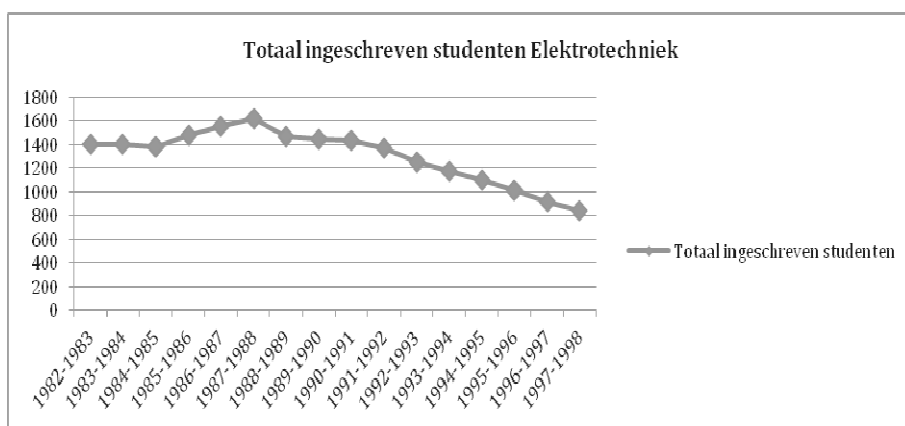
*Tabel 10.15.: Elektrotechniek 1982-1994*

*1994-1997: Afnemend aantal studenten maar opbloei onderzoek*

In de tweede fase bloeit het onderzoek verder op. Het onderwijsprogramma krijgt meer ruimte. Visitaties gaan een belangrijke rol spelen. Het management neemt het onderwijs onder de loop met evaluaties.

Het onderwijsprogramma, waar in 1994-1995 1094 studenten aan deelnemen, wordt uiteindelijk ook door de overheid daadwerkelijk te zwaar bevonden voor vier jaar. Er is nu de terugkeer naar een vijfjarig programma. Dit geldt voor de gehele Technische Universiteit. Ondanks het vijfjarige programma is er vanaf nu een dalende tendens met betrekking tot het aantal studenten. Mede omdat er veel aandacht naar het onderzoek gaat, ontstaat er een roep om meer aandacht voor onderwijs. Een Onderwijs Evaluatie Commissie wordt ingesteld.

De tweede onderwijsvisitatie vindt plaats. Het onderzoek blijkt een goede kruisbestuiving te hebben met onderwijs. Het studierendement en de studieduur van studenten baren echter zorgen. Tevens is er een accreditatie door de Amerikaanse ABET<sup>89</sup>. Er zijn twijfels over het rendement van de inspanningen van al deze accreditaties (Davidse, 1998).



Grafiek 10.6.: Aantal ingeschreven studenten per cursusjaar bij de opleiding Elektrotechniek:

Met het onderzoek heeft de faculteit succes. Het onderzoeksinstituut DIMES (Delfts Instituut voor Micro Elektronica en Submicrontechnologie) komt vanuit Elektrotechniek tot stand, in samenwerking met de faculteit Technische Natuurkunde. Het onderzoeksinstituut wordt in 1990 ook erkend als Onderzoeksschool. In latere jaren gaat de faculteit deelnemen aan andere Onderzoeksscholen.<sup>90</sup> Er is tevens een nieuwe indeling van leerstoelen: onderscheid wordt gemaakt tussen kernleerstoelen en verdiepings- of verbredingsleerstoelen. Eind jaren tachtig wordt de tweede geldstroom belangrijk, hierbij is er een kunstmatige markt, waarbij onderzoek per project wordt toegekend. De bedragen uit de derde geldstroom groeien

<sup>89</sup> Accreditation Board for Engineering and Technology.

<sup>90</sup> Waaronder de Advanced School for Computing and Imaging (ASCI), COBRA instituut voor communicatietechnologie, DISC en GTG (Davidse, 1998).

explosief<sup>91</sup>. De eerste onderzoeksvisitatie (1994) laat in vergelijking met het buitenland goede resultaten zien. Bij het wetenschappelijk onderzoek is een opbloei te zien: het aantal wetenschappelijke publicaties en promoties stijgt.

<i>Fase 2 Elektrotechniek 1994-1997</i>	<i>Beleid en marktprikkels Kabinet Kok I (Ritzen)</i>	<i>Ontwikkelingen marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten / gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	Onderwijsprogramma weer vijfjarig.	Instroom studenten neemt af.	Moeizaam zoeken naar verbetering relatie studiekeizers. Veel aandacht naar onderzoek. Aandacht voor procedures: Onderwijsvisitatie gaat grotere rol spelen.
<i>Onderzoek</i>	Concurrentie /procedures rond tweede geldstroom en concurrentie derde geldstroom, onderzoeksvisitaties.	Groei tweede & derde geldstroom onderzoek.	(Aandacht voor) onderzoek bloeit op. Eerste onderzoeksvisitatie in 1994. Dimes erkend als Onderzoeksschool.

*Tabel 10.15.: Elektrotechniek 1994-1997*

*1997-2009 Elektrotechniek wordt onderdeel van een groter geheel*

De wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) vervangt in 1997 de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB), met de bedoeling om de slagkracht van het universitaire bestuur te vergroten. De Universiteitsraad van de TU Delft verdwijnt. Er komt een Ondernemingsraad en een Studentenraad met een adviserende bevoegdheid. Het aantal faculteiten wordt teruggebracht van dertien tot zeven. Per september 1997 vormen Elektrotechniek, Wiskunde en Informatica samen de nieuwe faculteit Informatietechnologie en Systemen, later EWI genoemd. Deze krijgt een ondernemingsraad en een studentenraad. Vakgroepen worden werkeenheden.

Per januari 2006 zijn de ondersteunende diensten TU-breed gereorganiseerd in het kader van de reorganisatie 'Organisatie Ondersteunende Diensten'. De meeste taken zijn ondergebracht in centrale Servicecentra uit efficiencyoverwegingen<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> In 1992 bedragen de inkomsten 3,9 miljoen gulden uit de tweede geldstroom en 3,5 miljoen gulden uit de derde geldstroom. In 1995 zijn de bovengenoemde bedragen 3,2 en 7,3 miljoen gulden (Davidse, 1998).



Het onderwijs kent een aantal vernieuwingen. Introductie van een nieuw kerncurriculum vindt plaats 1999 met clustering van vakken in Grotere Studie Onderdelen (GSO) in de eerste drie jaren, die relatief veel studiepunten vertegenwoordigen. Het is de bedoeling de samenhang tussen de vakken te bevorderen (Qanu, 2004), maar dat blijkt lastig te organiseren.

Het studentenaantal van de bacheloropleiding loopt in 2001 verder terug, naar in totaal 586 studenten. EWI probeert de studie praktijkgericht te maken en het studierendement te vergroten, maar het aantal studenten blijft laag. Een belangrijke vernieuwing in 2001 is de introductie van het projectonderwijs. Er is ieder semester een project. Per september 2002 voert de TU Delft de nieuwe Bachelor-Master structuur in, en alle studenten worden administratief omgezet naar dit stelsel. In het oude ongedeelde programma is dan een knip gemaakt. De voertaal wordt steeds meer Engels: de opleiding noemt zich Electrical Engineering<sup>93</sup>.

Accreditatie van de opleiding Elektrotechniek vindt plaats in 2004. Verbeterpunten zitten volgens de commissie, onder leiding van het bureau QANU, in de interne kwaliteitszorg naar aanleiding van de vorige rapportage, en in de studielast (Qanu, 2004). Hier wordt actie op genomen, volgens een van de geïnterviewden. De nieuwe EWI-bestuurder constateert bij zijn aantreden in 2006 een instroomprobleem, dat levensbedreigend is voor de faculteit. De analyse is dat dit veel te maken heeft met de wijze van onderwijs en communicatie hierover. De aandacht gaat vanaf dan versterkt naar dit onderwerp, volgens de betrokken bestuurder.

De onderzoeksinkomsten van Elektrotechniek ontwikkelen zich gunstig. In 2007 haalt de faculteit bijna eenderde van haar onderzoeksinkomsten uit de derde geldstroom<sup>94</sup>. Het beeld is dat de opleiding beschikt over een staf met gemeenschappelijke expertise die internationaal zeer goed bekend staat (Qanu, 2004). Verder is er het streven naar het leveren van toegevoegde waarde aan de maatschappij, oftewel

---

<sup>92</sup> Zo is de onderwijsadministratie dan de taak van de centrale Directie Onderwijs- en Studentenzaken. Bij de faculteit is een front office ingericht. Doelstelling van de reorganisatie is meer efficiency door minder overhead, en beter beheer van informatiesystemen.

<sup>93</sup> Binnen de volledig Engelstalige master Electrical Engineering zijn er drie 'tracks' te volgen: Electrical Power Engineering, Microelectronics en Telecommunications. De mastertracks ziet men als succesvol, bijvoorbeeld omdat ze internationaal succes hebben. Deelnemers aan de mastertracks komen voor een groot deel uit het buitenland.

<sup>94</sup> De eerste geldstroom fondsen vanuit de universiteit ontwikkelen zich van 14.7 miljoen Euro (59% van het totaal) in 2005 naar 15.8 miljoen Euro (50% van het totaal) in 2007. De tweede geldstroom fondsen, ontvangen in competitie uit nationale en internationale wetenschapsfondsen zoals NWO, STW ontwikkelen zich van 4.3 miljoen Euro (17%) in 2005 tot 5.6 miljoen (18%) Euro in 2007. Derde geldstroom inkomsten voor specifieke research activiteiten en van EU framework programma's ontwikkelen zich van 5.2 miljoen Euro (21%) in 2005 tot 9.4 miljoen Euro (30%) in 2007. Tenslotte zijn er nog andere inkomsten van derden. Deze bedragen rond de 0,6 miljoen Euro (2%).

‘valorisatie’<sup>95</sup>. Anno 2009 zijn er drie missies voor Elektrotechniek: onderwijs, onderzoek en valorisatie. Medewerkers moeten in een van de drie goed zijn.

<i>Fase 3 1997- heden</i>	<i>Beleid en marktpri- kelskabinet Kok II Balkenende I en II</i>	<i>Ontwikkeling van de marktomgeving</i>	<i>Belangrijke interne effecten /gebeurtenissen</i>
<i>Onderwijs</i>	Meer sturing op rendement onderwijs via financieringssysteem, Meer sturing op procedures via accreditaties, Bachelor Master .	Nog steeds moeilijke relatie met / lage instroom van studiekeuzer bachelor, bij internationale master wel goede instroom. Bedreven/werkveld naar buitenland.	Onderdeel van een groter geheel: EWI (elektrotechniek, wiskunde en informatica).  Prioriteit ligt meer bij onderwijs, professioneler evaluatiesysteem onderwijs, meer kleinschalig. Accreditatie in 2004.  De ‘context’ krijgt meer nadruk in onderwijs, inhoud minder. Projectonderwijs in 2001.
<i>Onderzoek</i>	Druk op internationale wetenschappelijke publicaties, en rankings, Steeds minder basisfinanciering, dit betekent steeds meer procedures.	Draagvlak werkveld onderzoek groot, toename derde geldstroom, bedrijven naar buitenland.	Ambitieuze onderzoekscultuur.  ‘Valorisatie’ als nieuwe doelstelling.

Tabel 10.16.: *Elektrotechniek 1997-heden*

### Percepties van marktwerking en kwaliteit Elektrotechniek

De percepties van marktwerking en kwaliteit in de verschillende fases zijn onderstaand kort toegelicht.

In fase 1 (1982-1994) staan efficiency en rendement gaandeweg meer centraal. Het op afstand zetten van de overheid komt bij Elektrotechniek het eerst aan de orde in de vorm van andere financieringsvormen; ‘outputdenken’, ‘lump sum financiering’ en ‘voorwaardelijke financiering’ zijn hierbij sleutelwoorden. Het begrip marktwerking koppelt men hier dan nog niet aan. Er zijn veel studenten, die benaderd wor-

<sup>95</sup> De bestuurder bedoelt met valorisatie dat de kennis sneller dan vroeger maatschappelijk toegankelijk moet worden gemaakt, om te zorgen dat deze bijdraagt aan de ontwikkeling van de economie.

den alsof ze zich moeten bewijzen en een bijzondere ‘prestatie’ moeten leveren om zich te kunnen handhaven, volgens geïnterviewden. Een citaat: “Kwaliteitsbeheersing was in de periode voor visitaties intern gericht, en de verantwoording was indirect, daar merkte je weinig van. Een expliciete beoordeling was er niet.” Een oud bestuurder geeft aan: “Het onderwijs hing (in 1982) van de individuele hoogleraar af. Dat was het klassieke[vooral kennisgeoriënteerde] onderwijs. Met betrekking tot onderzoek vindt er, volgens een van de toenmalige bestuurders, gestimuleerd door Voorwaardelijke Financiering, een cultuuromslag binnen de opleiding plaats. De ambitie tot ‘excellent’ onderzoek groeit.

In fase 2 (1994-1997) doet Elektrotechniek het goed op de ‘onderzoeksmarkt’. Als het gaat om onderwijs is er meer systematische aandacht voor onderwijsvernieuwingen onder druk van visitaties en accreditaties van het onderwijs. Marktprikkels vanuit de overheid (volgens het begrip uit hoofdstuk 7) zijn het meest op het terrein van onderzoek zichtbaar, al worden ze dan niet als ‘marktwerking’ ervaren. Geïnterviewden zijn doorgaans tevreden over de uitwerking. Hiermee kunnen ze een bijdrage leveren aan de maatschappij, draagvlak verkrijgen van het werkveld en interessant werk verrichten. Er is echter een frictie tussen het belang van opdrachtgevers, dat gericht is op de kortere termijn en dat van het wetenschappelijk onderzoek, dat meer fundamenteel en op de lange termijn is gericht. Ook de voor de opleiding tijdrovende ‘bureaucratie’, die de kunstmatige marktomgeving van de tweede geldstroom met zich meebrengt, levert frictie op bij onderzoekswerkzaamheden. Het beeld komt naar voren van een strak gereguleerd systeem, dat ‘strategisch gedrag’ en ‘individualisme’ van onderzoekers stimuleert.

In fase 3 (1997- 2009) heeft Elektrotechniek aandacht voor alle ‘stakeholders’. Met name in de laatste fase heeft men door teruglopende studentaantallen noodgedwongen aandacht voor ‘marketing’, studenttevredenheid en ‘de gehele keten’, vanaf VWO tot en met werkgevers, en wordt de hoge uitval van studenten gezien als een probleem. De oriëntatie is internationaal: “In Nederland zitten wij wat Elektrotechniek betreft in een bepaalde nichemarkt. Heel veel werkzaamheden zijn naar het buitenland gegaan.” De expertise binnen de opleiding staat internationaal zeer goed bekend (Qanu, 2004).

	<i>Fase 1 1982-1994 Efficiency en rendement gaandeweg meer centraal</i>	<i>Fase 2 1994-1997 Elektrotechniek doet het goed op de onderzoeksmarkt</i>	<i>Fase 3 1997-heden Elektrotechniek aandacht voor de 'gehele keten' en 'rendement' 'rankings' en 'marketing'</i>
<i>Management Perceptie kwaliteit Onderwijs</i>	In deze periode staan 'rendement' en 'output' gaandeweg meer centraal. Introductie van de input output-matrix als begrip.	Kwaliteit wordt gezien als 'het systematisch volgen van interne en externe procedures' rond onderwijs. Sleutelwoorden zijn 'visitaties' en later 'accreditaties'.	Kwaliteit wordt in deze periode vooral gezien als tevreden studenten en werkveld. Het gaat om zaken als tevredenheidsmetingen, enquêtes en collegeresponsiegroepen.  Als het gaat om het werkveld gebruikt men woorden als de 'hele keten', 'stakeholders', 'beroepsvaardigheden', en 'beroepscontext'.
<i>Management Perceptie marktwerking onderwijs</i>	Marktwerving als begrip toen niet gangbaar Het ging om 'lumpsum', 'voorwaardelijke financiering' efficiency en rendementsmaatregelen.		De markt van studenten en werkveld is 'mondiaal'. Het begrip marktwerving is gepolariseerd. Het wordt gezien als uitdaging maar ook als bedreiging.  Sleutelwoorden zijn 'rendement' als doel, en marketing en toegepaste studies als hulpmiddelen.

	<i>Fase 1 1982-1994</i> <i>Efficiency en rendement</i> <i>gaandeweg meer centraal</i>	<i>Fase 2 1994-1997</i> <i>Elektrotechniek doet</i> <i>het goed op de</i> <i>onderzoeksmarkt</i>	<i>Fase 3 1997-heden</i> <i>Elektrotechniek aandacht</i> <i>voor de 'gehele keten' en</i> <i>'rendement' 'rankings' en</i> <i>'marketing'</i>
<i>Management</i> <i>Perceptie</i> <i>marktwerving</i> <i>en kwaliteit</i> <i>onderzoek</i>	Marktwerving als begrip niet gangbaar, stimulans van prestatieprikkels voor 'excellent' onderzoek en 'het scheppen van een onderzoekscultuur' wordt wel gevoeld.	Elektrotechniek gaat de markt op. Markt staat hier het internationale werkveld. 'Excellentie' gaat hier om meer toegepast en op de korte termijn gericht onderzoek.  Kwaliteitsprocedures nemen toe, 'onderzoeksvoorstellen' en 'onderzoeksprogramma's' zijn gangbaar.	De markt van onderzoek is 'mondiaal'. De druk vanuit deze markt wordt in toenemende mate gevoeld, termen zijn 'citatiescores' en 'rankings'.  De toename van procedures 'onderzoeksvoorstellen' 'Europese samenwerkingsconsortia' wordt vooral gezien als belemmerend. Kwaliteit betekent 'visitaties' en 'mid term reviews'.
<i>Student</i> <i>perceptie</i>	Hoogleraren en lectoren geven colleges en hebben een hoge status. De student is een van de velen. Een hoge uitval wordt gezien als positief, een teken van excellentie.		De student wordt gezien als 'klant'. 'projectonderwijs' en 'didactisch concept' zijn sleutelwoorden bij het studeren. Een hoge uitval wordt gezien als negatief.

Tabel 10.17.: *Percepties van marktwerving en kwaliteit Elektrotechniek*

In deze casestudy komt naar voren dat de opleiding Elektrotechniek zich in sterke mate ingekaderd heeft gevoeld door de overheid. Niet alle zaken die door 'de overheid' werden nagestreefd, worden in hun 'hart' gedeeld door de (oud) bestuurders en professionals. Het is bovendien een zeer complexe omgeving: vanuit de overheid gezien zijn er verschillen in aansturingmechanismen van onderwijs en onderzoek, maar op opleidingsniveau zijn onderwijs en onderzoek communicerende vaten, waarbij het lastig is de balans en gewenste relatie te vinden tussen beide.

### 10.7. Overzicht spelers en percepties marktwerking en kwaliteit

#### Tegengestelde percepties binnen het speelveld

Het veld van hoger onderwijsinstellingen verschilt in het begin erg voor HBO instellingen en universiteiten. Bij instellingen leeft marktwerking dan nog weinig. Hoger onderwijsinstellingen gaan steeds meer handelen vanuit de perceptie dat zij partij zijn in 'de markt'. Vanuit onderwijsprofessionals en adviesraden wordt echter vaak anders aangekeken tegen deze 'markt'. De Onderwijsraad bijvoorbeeld constateert al in 2001 in de Verkenning 'De markt meester?' dat er van een 'echte' onderwijsmarkt geen sprake is, ook al wordt het beschrijven van onderwijs in markt- en bedrijfsmatige termen steeds gebruikelijker: 'bedrijfsvoering', 'productie', 'output', en 'onderwijsconsument'. Zo kunnen onderwijsinstellingen zich weliswaar vrij op de onderwijsmarkt vestigen, maar niet onder gelijke voorwaarden. Het betreft slechts aanbieders die binnen de planningssystematiek van de overheid passen. Instellingen zijn gebonden aan een vastgelegde studieduur, propedeuseduur en een geüniformeerde studielast. De kwaliteit wordt pas duidelijk op het moment dat het onderwijs geconsumeerd wordt; bovendien zijn de materiële en immateriële transactiekosten die het wisselen van onderwijsinstelling met zich meebrengt hoog (zie ook Onderwijsraad, 2001). Een school moet al vrij slecht zijn voor afnemers naar een andere overstappen. De prijs voor het onderwijs, tot slot, ligt voor het regulier bekostigde stelsel vast. De keus voor de onderwijsinstelling of opleiding is in principe vrij, maar is sterk afhankelijk van een lokaal aanbod dat in het algemeen beperkt blijft vanwege onder meer stichtingsnormen en schaalvergroting. Al met al heeft de regulering op het onderwijsinhoudelijk gebied als effect dat eerder conformiteit dan diversiteit in het curriculumaanbod optreedt.

Aan de vraagkant wordt de mogelijke invloed van consumenten volgens de Onderwijsraad beperkt door strakke kaders en geringe mogelijkheden die instellingen hebben om er op in te spelen. Ook volgens onderzoeksbureau Cheps is er anno 2008 nog voor grote delen sprake van een afgeschermd gereguleerde markt, die zich veelal nog naast de markt van commerciële hoger onderwijsaanbieders bevindt. Voor de bacheloropleidingen is er nauwelijks sprake van een prijsmechanisme dat dienst doet om vragers en aanbieders op elkaar af te stemmen. Sinds 1982 is er collegegeld voor HBO-studenten, maar dat is gebonden aan vaste tarieven. Er zijn toetredingsbarrières (Zie ook Cheps, 2005<sup>96</sup>).

---

<sup>96</sup> In Nederland is het moeilijk nieuwe instellingen voor hoger onderwijs op te richten volgens Cheps (2005). De publiek gefinancierde instellingen zijn opgesomd in de wetgeving met betrekking tot het hoger onderwijs. Nieuwe programma's moeten een goedkeuringsprocedure doorlopen, om in het register te worden opgenomen. In Nederland worden zowel de instellingen als de studieprogramma's erkend. Het systeem van erkenning van diploma's is gecentraliseerd. Voor enkele studies is het aantal plaatsen gelimiteerd. Cheps stelt dat er in Nederland geen grote kwaliteitsverschillen tussen de diploma's van de verschillende instellingen bestaan. De kwaliteitsbeoordeling zou een minimumniveau

Hierna volgt een resumerend overzicht van spelers en percepties van marktwerving en kwaliteit.

<i>Lubbers I, II, III</i> <i>Marktwerving verandert het landschap</i>	<i>Kok I, II</i> <i>Kwaliteit als resultaat van rendement binnen een afgeschermd markt</i>	<i>Balkenende I-III</i> <i>Marktwerving als bedreiging voor kwaliteit</i>
<i>Centrale overheid</i>		
Voor de overheid biedt marktwerving een oplossing voor verschillende (financiële) problemen.	De overheid vindt in marktwerving in deze periode perspectief op een Europese markt en probeert een voorlopersrol te vervullen. 'Kwaliteit' wordt gezien als iets dat per opleiding moet worden bepaald, en getoetst door accreditatie.	De overheid experimenteert met 'vraagsturing' en 'differentiatie'. Door het BAMA stelsel moet een traject op maat beter mogelijk zijn. De markt van aanbieders van hoger onderwijsinstellingen wordt op landelijk en internationaal niveau gezien. Deze markt blijft afgeschermd.
<i>Bekostigde hbo-instellingen</i>		
Er zijn veel kleine hbo instellingen. Hbo instellingen zien marktwerving en schaalvergroting als middel om de bedrijfsvoering te versterken en hun strategische positie te versterken. Kwaliteit is vooral gericht op inhoud en gekoppeld aan visitaties van groepen verwante opleidingen. De financiële risico's komen met marktwerving bij de hogescholen te liggen.	Veel hbo instellingen zijn gefuseerd en er is meer aandacht voor bedrijfsvoering. Ze zien een groter worden de uitdaging en bedreiging in de marktomgeving, hoewel die gereguleerd is. Het woord kwaliteit is in het hoger onderwijs gekoppeld aan accreditatie en steeds meer gericht op individuele opleidingen. Het leer- en verbeteraspect verdwijnt hier naar de achtergrond en maakt plaats voor het toetsaspect.	Hbo instellingen zijn middelgrote tot grote organisaties. Het blijft de focus zoveel mogelijk studenten te werven en met inzet van marketing en een goed rendement te halen. Kwaliteit wordt nog steeds geassocieerd met accreditatie. Hoger onderwijsinstellingen zoeken naar 'goed bestuur' de 'dialoge met stakeholders'.

van gelijksoortige diploma's garanderen. De marktwerving binnen het initieel hoger onderwijs is dus aan beperkingen onderhevig, volgens Cheps (2005). Bovendien opereert de particuliere aanbiedersmarkt voor een groot deel naast de 'reguliere' markt voor hoger onderwijsinstellingen.

<i>Lubbers I, II, III</i> <i>Marktwerking verandert het landschap</i>	<i>Kok I, II</i> <i>Kwaliteit als resultaat van rendement binnen een afgeschermd markt</i>	<i>Balkenende I-III</i> Marktwerking als bedreiging voor kwaliteit
<i>Bekostigde Universiteiten</i>		
Universitaire opleidingen hebben in het begin minder inhoudelijk vrijheid. Het academisch statuut regelt de inhoud van elk examen. Kwaliteit wordt gezien als iets dan men met elkaar bereikt. Ze ondergaan marktwerking als iets dat gepaard gaat met efficiency maatregelen. Vanuit universiteiten bezien komt marktwerking samen met efficiency maatregelen.	Bij universiteiten zijn 'rendement' en 'excellentie' kernwoorden. Het is zaak zoveel mogelijk studenten en onderzoeksgeld binnen te halen. Het systeem is meer competitiegericht en er ontstaat grotere programmeervrijheid en markt- en marketingdenken en contractonderzoek en -onderwijs.	Universitaire besturen ijveren zich tegen het verminderen van eerste geldstroom. Universitaire besturen zien in 'de internationale markt' een bron van inkomsten, waarmee dit kan worden gecompenseerd.
<i>Professionals en adviesraden</i>		
Met kwaliteit wordt bedoeld op inhoudelijke aspecten. Er is geen informatie gevonden over marktwerking bezien vanuit deze hoek.	Universitaire onderwijsprofessionals ervaren marktwerking als bedreiging van de professionele autonomie. Succes is steeds meer gericht op het arbeidsmarktperspectief van de student. 'Contractonderzoek' in opkomst als inkomstenbron.	Adviesraden waarschuwen voor bedreiging van de autonomie en kwaliteit door schaalvergroting. Hierdoor ontstaan gevoelens van anonimiteit in vervreemding. Het woord 'marktdenken' is iets dat vaak door professionals en vakbonden als bedreiging wordt gezien voor kwaliteit. Met kwaliteit wordt hierbij bedoeld op inhoudelijke aspecten.



<i>Lubbers I, II, III Marktwerving verandert het landschap</i>	<i>Kok I, II Kwaliteit als resultaat van rendement binnen een afgeschermd markt</i>	<i>Balkenende I-III Marktwerving als bedrei- ging voor kwaliteit</i>
<i>De student</i>		
De student krijgt langzaam meer zicht op keuze. De student ziet kwaliteit onder meer in termen van 'sfeer' en 'studie-inhoud'. De studieduur gaat van vijf naar vier jaar. Tijdens de studie is het daarmee zakelijker dan voorheen. Er is minder tijd om te studeren.	De student kan kiezen uit een niet al te overzichtelijk opleidingsaanbod. Het aantal hbo studenten is groter geworden, de student is een van de velen in de 'massadienstverlening'. Financiële aspecten spelen tijdens de studie een steeds grotere rol.	De student wordt in toenemende mate behandeld als kiezende consument binnen de massale context. De student ziet de opleidingen markt ook wel als het aanbod in de regio. Hij ervaart grootschaligheid als negatief voor 'kwaliteit'.

Tabel 10.18.: Hoger onderwijs: spelers en hun percepties van marktwerving en kwaliteit.

### Beheersing en controle als dominante kwaliteitsperceptie?

Een kwaliteitsopvatting die naar verwachting meer ruimte heeft gekregen in het hoger onderwijs is wat Van Kemenade (2009) in zijn proefschrift over accreditatie bij hogescholen het 'control- beheersingsparadigma' noemt. In dit onderzoek komt naar voren dat 'procesbeheersing' en 'controle' de ratio bij externe evaluatie in het hoger onderwijs bepalen. Het garanderen van de basiskwaliteit is van belang. Dit is niet het enige. Daarnaast gaat het om zaken als het afrekenen op resultaten (accountability) en het werken volgens wet en regelgeving (compliance). Dit stelt hij tegenover uitgangspunten als betrokkenheid, gemeenschapsdenken en het samenwerken van professionals in teams, en het denken in termen van continue verbetering (enterprise).


Uit het voorafgaande is af te leiden dat instellingen meer ingekaderd zijn door de opvatting binnen de overheid dat beheersing van processen moet worden nagestreefd. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde vernieuwingen, zoals die rond onderwijsorganisatie, ofwel weinig kans krijgen doordat alle instellingen op elkaar lijken en aan dezelfde criteria moeten voldoen, ofwel aan de beperkingen van commerciële aanbieders onderhevig zijn. Gewaarschuwd wordt, dat niet alleen kwaliteitsverbetering, maar ook onderwijsinnovatie hierdoor kan worden beperkt (zie ook Onderwijsraad, 2001). Volgens de Onderwijsraad (2001) blijken aanbieders in een gesloten markt eerder in werving en selectie van hun deelnemersgroepen te investeren dan in kwaliteitsverhoging of innovatie.


Ook de WRR (2008) pleit in haar rapport 'Innovatie vernieuwd' voor meer diversiteit en het waarderen en aanboren van verspreide lokale kennis in wetenschappelijk onderzoek. Dit in plaats van programmatische sturing vooraf, zoals dan nu via de

tweede geldstroom via onder andere NWO-financiering gebeurt. Dit betekent ook dat ideeën voor promotieonderzoek meer afkomstig moeten kunnen zijn van promovendi zelf. De WRR pleit verder voor samenwerking via interdisciplinair onderzoek. Vanuit deze benadering wordt de tweede geldstroom dus gezien als (te) strak keurslijf. Dit wordt in dit onderzoek niet uitgewerkt, omdat de focus ligt op onderwijs.

### **Strakker keurslijf professionals in het hoger onderwijs veroorzaakt polarisatie**

Uit de vorige tabel is polarisatie rond marktwerking en kwaliteit in het hoger onderwijs af te leiden. Discussies volgen elkaar op, maar partijen komen niet veel dichtertot elkaar (zie ook RMO, 2009). De polarisatie kan als volgt worden weergegeven.

	<i>Redeneerlijn Overheid  (voor markt- werking)</i>	<i>Redeneerlijn Reguliere instellingen hoger onderwijs  (voor marktwerking)</i>		<i>Redeneerlijn Tegenstanders beleid waaronder professionals  (tegen marktwerking)</i>
<i>Algemeen</i>	Publieke dienstverlening moet zo efficiënt mogelijk zijn en beheersbaar qua kosten en kwaliteit. V	Marktwerking wordt gezien als een uitdaging. V		De overheid moet bij onderwijs ruimte geven aan de professionals. V
<i>Markt- werking</i>	Voor de overheid biedt marktwerking een oplossing voor verschillende (financiële) problemen. V	Ze zien een groter wordende uitdaging en bedreiging in de marktomgeving, hoewel die gereguleerd is. V		Veel onderwijsprofessionals ervaren marktwerking als bedreiging van de professionele autonomie. Succes is steeds meer gericht op het arbeidsmarktperspectief van de student en 'contractonderzoek' als inkomstenbron. V

	<i>Redeneerlijn Overheid  (voor markt- werking)</i>	<i>Redeneerlijn Reguliere instellingen hoger onderwijs  (voor marktwerking)</i>		<i>Redeneerlijn Tegenstanders beleid waaronder professionals  (tegen marktwerking)</i>
<i>Kwaliteit</i>	'Kwaliteit' wordt gezien als iets dat per opleiding moet worden bepaald, en getoetst door accreditatie.	Het woord kwaliteit is in het hoger onderwijs gekoppeld aan accreditatie en steeds meer gericht op individuele opleidingen.		Het woord 'marktdenken' is iets dat vaak door adviesraden, professionals en vakbonden als bedreiging wordt gezien voor kwaliteit. Met kwaliteit wordt hierbij bedoeld op inhoudelijke aspecten. De student ervaart grootschaligheid als negatief voor 'kwaliteit'.

Tabel 10.19.: Hoger onderwijs: tegenstellingen rond marktwerking en kwaliteit

**Hoger onderwijs: tegenstellingen rond marktwerking en kwaliteit.**

Kijkend vanuit de theorie van Gastelaars (1997) is de polarisatie te verklaren uit het steeds meer uit elkaar lopen van perceptie van kwaliteit bij de verschillende spelers. Universiteiten en, in mindere mate, hogescholen hebben gezien hun kernproces van oudsher kenmerken van 'professionele dienstverleners'. Fricities bij dit type dienstverleners zijn volgens Gastelaars een te grote professionele autonomie en te weinig aandacht voor de afnemer.

Als gevolg van overheidsbeleid en demografische ontwikkelingen is het aantal reguliere hogescholen sterk afgenomen bij een toenemend aantal studenten. Dit heeft tot gevolg dat de omvang van hogescholen de afgelopen decennia is toegenomen. Door grotere aantallen studenten per instelling is dit ook bij universiteiten het geval. Deze schaalvergroting in het hoger onderwijs veroorzaakt de problematiek van organisaties van het type 'massadienstverleners'. Dit zijn welliswaar dienstverleners, maar deze hebben industriële trekken. Van overheidszijde worden strakke eisen gesteld aan kostenbeheersing, procedures en standaardisatie. Dit veroorzaakt fricties. Doelen in onderwijsorganisaties als massadienstverleners zijn gericht op het behalen van voldoende instroom en doorstroom van studenten. Professionals worden 'ingelijfd'. Er is 'de anonieme student', die het onderwijs aan de instelling consumeert, massacolleges volgt en het gevoel heeft niet ondersteund te worden in zijn studieloopbaan. Er zijn strakke protocollen bij het aanvragen van onderzoek. Dit leidt tot de geschetste maatschappelijke discussies verwoord door onder andere

van Oostrom (2007) en Boomkens (2008) over universiteiten en 'Beter Onderwijs Nederland' over onderwijs in zijn algemeenheid.



## 11. VERGELIJKING MET DE WONINGCORPORATIESECTOR

### 11.1. Spelers

De woningcorporatiesector heeft veel overeenkomsten met het hoger onderwijs en de ouderenzorg. De sector behoort tot het maatschappelijke middenveld. Doelen zijn maatschappelijk gericht, maar niet altijd goed meetbaar. Interessant is in hoeverre de hiervoor geschetste ontwikkelingen en percepties van marktwerking en kwaliteit in de zorg en het hoger onderwijs ook van toepassing zijn op andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening, waar professionals geen kerntaak vervullen en die dus minder te typeren zijn als professionele dienstverleners (zie ook hoofdstuk 5). Zo is mogelijk beter duidelijk te maken welke percepties en maatschappelijke discussies specifiek met kenmerken van professionele dienstverleners samenhangen.

Hierna volgt een korte beschrijving van belangrijke spelers en gebeurtenissen in de woningcorporatiesector (peiljaar 2008).

*De corporaties.* Corporaties hebben als kerntaak werkzaam te zijn op het gebied van 'volkshuisvesting'<sup>97</sup> (ministerie van VROM, 2005). Er is een hoge mate van bescherming voor corporaties als spelers op de markt. Woningcorporaties zijn door de overheid 'toegelaten instellingen'. Er is goedkeuring nodig van het Ministerie van VROM<sup>98</sup> om als toegelaten instelling te mogen functioneren. Toelating vindt plaats als een organisatie zich bezighoudt met in het Besluit Beheer Sociale huursector (BBSH) omschreven activiteiten en deze aan een aantal andere randvoorwaarden voldoet. De meeste corporaties zijn sterk gebonden aan de lokale omgeving en hebben daar een monopoliepositie. Tot nu toe is er overwegend sprake van regionale toelatingen; landelijke toelatingen zijn zeldzaam. De financiële relatie tussen overheid en corporaties loopt via de huur- en objecttoeslag en is dus indirect. Daarnaast zijn er nog indirecte financiële banden met de overheid, door middel van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat als vangnet dient.

De meeste woningcorporaties zijn lid van branchevereniging Aedes, tevens werkgeversvereniging. Aedes bestaat sinds 1999 en is ontstaan uit een fusie tussen de Nationale Woning Raad en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (WRR, 2004).

*De overheid.* De landelijke overheid heeft zich van oudsher al beziggehouden met de huursector. Belangrijke sturingsinstrumenten van de overheid in 2008 zijn de Wo-

---

<sup>97</sup> Hiermee samenhangend: het bouwen, verwerven, slopen, beheren, toewijzen, verhuren, verkopen van woongelegenheden, het instandhouden van de woonomgeving, het verlenen van diensten aan bewoners.

<sup>98</sup> De taken van VROM aangaande woningcorporaties zijn onder Kabinet Rutte ondergebracht in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

ningwet<sup>99</sup> en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en daarmee samenhangend het systeem van door de overheid toegelaten instellingen (Ministerie van VROM, 2005). Toezicht vindt plaats via het ministerie van VROM en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (financieel). Corporaties dienen jaarlijks een overzicht van voorgenomen activiteiten, een jaarrekening en een jaarverslag, een volkshuisvestingsverslag en een overzicht van cijfermatige kerngegevens in. Over die prestaties op 'verantwoordingsvelden' geeft VROM een oordeel. Overleg en onderhandeling op landelijk niveau verlopen via het landelijk overlegorgaan huurders-verhuurders, waarin Woonbond, Aedes, Vastgoedbelang en de Belangenbehartigingsorganisatie voor institutionele beleggers in Nederlands vastgoed IVBN, participeren (WRR, 2004). Woningcorporaties hebben op verschillende manieren veel te maken met gemeenten, die van oudsher een belangrijke rol in de volkshuisvesting spelen. Onder meer bij projectontwikkeling en stedelijke vernieuwing hebben gemeenten veel te maken met woningcorporaties.

*De huurders.* Hoewel woningcorporaties te maken hebben met vele partijen, komen primair hun huurders in beeld. Huurders van woningcorporaties zijn sinds 1990 vertegenwoordigd in belangenorganisaties als de Woonbond, maar ook in lokale huurdersorganisaties (WRR, 2004). Huurders hebben afhankelijk van inkomen, leeftijd, woonsituatie en huurhoogte recht op huursubsidie.

## 11.2. Ontwikkelingen

### Voorgeschiedenis

De woningcorporatiesector komt voort uit particulier initiatief. Al in 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, voor de bouw van 'goede' arbeiderswoningen. Van der Woud (2010) beschrijft in 'Koninkrijk vol sloppen' de schrijnende en ongezonde woonsituatie in volksbuurten in de negentiende eeuw. Dan is er nog geen sprake van bemoeienis van de landelijke overheid. De huidige woningcorporaties kennen hun fundament in de Woningwet van 1901, volgens Van der Woud een van de kiemen van de huidige verzorgingsstaat. Met het advies van de commissie De Roos uit 1964 krijgen de woningcorporaties het primaat in de sociale huursector en toegang tot commerciële verhuur (Rigo, 2006). Dit resulteert in een sterke intensivering van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Er ontstaat een zeer complex financieringssysteem van rijksleningen en objectsubsidies voor de woningcorporaties.

Vanaf de jaren zestig zijn er inkomensafhankelijke huursubsidies. Ook is er sprake van nationale, regionale en lokale ruimtelijke ordening, met behulp van hiërarchisch geordende planningnota's. De invloed van deze nota's op de productie en verdeling

---

<sup>99</sup> In 2008 betreft het de Woningwet-versie uit 1991.

van de woningvoorraad is aanzienlijk. Binnen het systeem is de subsidiehoogte afhankelijk van te verwachten huurstijgingen en inflatie. Dit gaat gepaard met scherp stijgende uitgaven voor de volkshuisvesting. De uitgaven stijgen van 0,9 miljard euro in 1970 naar 6,3 miljard euro in 1988. De opinie ontstaat dat particuliere woningbouwinitiatieven hierdoor worden weggedrukt. In de vroege jaren tachtig is er sprake van herziening van de overheidsuitgaven, en krijgen de uitgavenstijgingen van de volkshuisvesting politieke aandacht (WRR, 2004).

### Algemene ontwikkeling kabinetten Lubbers

Lubbers I	Winsemius	Brokx	CDA, VVD	4 november 1982	14 juli 1986
Lubbers II	Nijpels	Brokx, Heerma	CDA, VVD	14 juli 1986	7 november 1989
Lubbers III	Alders	Heerma	CDA, PvdA	7 november 1989	22 augustus 1994

*Tabel 11.1.: Kabinetten Lubbers, verantwoordelijk minister van VROM, staatssecretarissen ministerie, partijen, start en einddatum.*

Een belangrijke stap in de financiële ontvlechting van staat en sector wordt gezet met het akkoord van Wassenaar van 1982. Werknemers zijn bereid af te zien van automatische prijscompensatie in ruil voor arbeidsduurverkorting. In 1982 kunnen door de snelle huurstijgingen de objectsubsidies worden teruggebracht. De tweede stap volgt met de oprichting van het privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw in 1984. Risico's die aan kredietgaranties zijn verbonden verschuiven naar corporaties. Er wordt een begin gemaakt met het verplaatsen van de overheidssubsidiëring van de objectkant naar de subjectkant, om de uitgaven van corporaties uit eigen inkomsten te financieren. Staatssecretaris Heerma koppelt het toezicht op de volkshuisvestingsprestaties van corporaties in 1987 los van het financiële toezicht. Daarmee gaat het accent van toestemming vooraf naar toezicht achteraf. In 1988 is het financiële toezicht op corporaties ondergebracht bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV). In 1993 vinden corporaties en Rijk elkaar in de politieke ruil om uitstaande leningsverplichtingen in een keer weg te strepen tegen nog te ontvangen objectsubsidies (de zogenaamde 'bruteringsoperatie'). De corporaties worden zo financieel onafhankelijk. De administratieve ballast van het historisch gegroeide financieringsstelsel verdwijnt<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Dit kwam politiek goed uit tegen het licht van het verdrag van Maastricht in 1993 (bron: interviews).



**Algemene ontwikkelingen Kabinetten Kok**

Kok I (Paars I)	De Boer	Tommel	PvdA, VVD, D66	22 augustus 1994	3 augustus 1998
Kok II (Paars II)	Pronk	Remkes	PvdA, VVD, D66	3 augustus 1998	22 juli 2002

*Tabel 11.2.: Kabinetten Kok, verantwoordelijk minister VROM, staatssecretaris ministerie, partijen, start en einddatum.*

Als gevolg van deze ‘bruteringsoperatie’ gaan de uitgaven aan volkshuisvesting als percentage van de totale uitgaven van de overheid terug van 8,7 procent in 1985 naar 2,7 procent in 1998. Daarnaast vindt er een ingrijpende verschuiving van object- naar huursubsidies plaats (WRR, 2004).

Hierna verschuift het accent van het landelijk beleid van financiële verzelfstandiging naar modernisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen corporaties en overheid. Uitgangspunt is dan het al in 1993 ingevoerde BBSH, een kaderregeling, die vooral bepaalt wat woningcorporaties wel of niet mogen doen. Volgens het BBSH zijn corporaties in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de afweging tussen doeleinden en middelen. Er is dus geen directe overheidssturing meer op de besteding van het non-profitvermogen.

De financiële verzelfstandiging van woningcorporaties heeft belangrijke consequenties voor het sturingsarsenaal van de overheid. Het accent verschuift van subsidie-instrumenten naar ‘zachtere’ instrumenten, zoals overleg en overtuiging. Met name het tweede kabinet Kok ziet het ‘sturingsvacuüm’ dat door de bruteringsoperatie is ontstaan als problematisch.

In 1997 komt vervolgens het Nationaal Programma Volkshuisvesting tot stand. Uitgangspunten zijn daarbij de investeringsopgaven van de woningcorporaties zelf. De overheid neemt het initiatief om via een Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken over toekomstige nieuwbouwinvesteringen in 2001. Hierbij speelt Aedes een belangrijke rol. De akkoorden zijn echter vooral ambitiedocumenten zonder verdere resultaatsverplichtingen, wat doorgaans ook geldt voor de prestatieafspraken tussen woningcorporaties en lokale overheden.

In 2000 brengt een MDW-werkgroep<sup>101</sup> het rapport ‘Corporaties tussen vangnet en vrijhandel’ uit (Min EZ, 2000). Woningcorporaties worden nu gekenmerkt als hybride organisaties met een breed omschreven maximaal speelveld, maar een nauw afgebakende maatschappelijke opdracht. In mei 2002 brengt het CPB een advies uit waarin mogelijke prikkels voor een betere ‘aansturing’ van de sector aan de orde komen (CPB, 2002).

<sup>101</sup> MDW staat voor Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

**Algemene ontwikkelingen Kabinetten Balkenende**

Balkenende I	Kamp	Van Geel	CDA, LPF, VVD	22 juli 2002	27 mei 2003
Balkenende II	Dekker	Van Geel	CDA, VVD, D66	27 mei 2003	7 juli 2006
Balkenende III	Dekker, Winsemius	Van Geel	CDA, PvdA	7 juli 2006	22 februari 2007

*Tabel 11.3.: Kabinetten Balkenende, verantwoordelijk minister VROM, staatssecretaris ministerie, partijen, start- en einddatum.*

De aansturing van woningcorporaties is een onderwerp dat onder de kabinetten Balkenende verder aan de orde komt. Het onderzoeksbureau RIGO concludeert in 2006 dat sturing op effectiviteit plaats dient te vinden door een verplichte afstemming met de buitenwereld over de gewenste prestaties, dat wil zeggen met de huurders en maatschappelijke ondernemingen waarmee raakvlakken zijn. De gemeente krijgt daarbij een centrale positie. Sturing op kostenefficiëntie dient door de corporatie zelf te gebeuren; daarvoor dienen nog de nodige benchmarks te worden ontwikkeld (RIGO, 2006).

In de tweede plaats is er een rapport van de commissie de Boer: 'Lokaal wat kan, centraal wat moet.' Deze commissie heeft nieuwe spelregels ontworpen voor het samenspel tussen rijk en corporaties. Tenslotte wordt de 'Stuurgroep Meijerink' begin 2008 ingesteld door het ministerie, onder staatssecretaris Vogelaar en Aedes, om te adviseren over de modernisering van het toezicht en de *governance* van corporaties (zie ook KPMG, 2007).

De Minister van Wonen, Wijken en Integratie van Balkenende IV stelt uiteindelijk vlak na de onderzoeksperiode in 2008 en 2009 vier woningcorporaties onder extra toezicht.

Redenen hiervoor zijn het nemen van grote financiële risico's en ter discussie staande aanwending van maatschappelijk vermogen. Concrete aanleiding is participatie in commerciële investeringsprojecten / multifunctionele complexen 'op de grens van het taakgebied' (corporatie Woonbron, Servatius). Een andere reden van onder toezicht stellen is een corporatiedirecteur die zichzelf loonsverhogingen zou verstrekken en 'exorbitant' veel geld uitgeeft (corporatie Rochdale). Deze incidenten staan niet op zichzelf. Ook de maatschappelijk discussie over topinkomens speelt in de corporatiesector een rol.

**Ontwikkeling spelers en percepties van marktwerving en kwaliteit***Landelijke overheid: kaderregelingen en prestatievelden*

Volgens de WRR (2004) is er een tendens op hoofdlijnen van eerst verstatelijking en vervolgens, in de onderzochte periode, gedeeltelijke 'vermarkting' van de sec-

tor<sup>102</sup>. Het laatste onder de noemer van ‘modernisering van de politiek-bestuurlijke verhoudingen’, met andere opvattingen over aansturing van corporaties, met instrumenten als ‘kaderregelingen’ en ‘prestatievelden’. Op de achtergrond spelen overheidsfinanciën een grote rol. In 2008 is in de Woningwet en het BBSH het wettelijke kader van het corporatiebestel vastgelegd. Verenigingen en stichtingen worden door VROM toegelaten na toetsing van de statuten aan de in het BBSH omschreven vereisten.

*Corporaties: schaalvergroting en hybridisering in complex speelveld*

De toelating van woningcorporaties is aanvankelijk gebonden aan gemeentegrenzen. Aan het einde van de onderzoeksperiode komt er een landelijke toelating, wat er toe leidt dat woningcorporaties in meerdere gemeenten actief worden. Er is vooral aan het einde van de periode sprake van schaalvergroting. In 1985 zijn er 858 woningcorporaties, in 1999 724 (CPB, 2002) en in 2006 zijn het er 492 (Aedes, 2011<sup>103</sup>). In de beginperiode van het onderzoek hebben de meeste woningcorporaties een verenigingsvorm, maar in 2008 is de stichtingsvorm de dominante rechtsvorm. Dit betekent een strakkere aansturing: het bestuur is ‘geprofessionaliseerd’ en is er een Raad van Toezicht. De invloed van huurders neemt af.

De ontwikkeling van de sector heeft geresulteerd in een hybride karakter van corporaties. Financieel onafhankelijk, maar door hun non-profit oriëntatie en de verplichtingen opgelegd door middel van de BBSH als ‘grondwet voor de sociale huursector’ bevinden zij zich in een quasi-markt.

In hun eigen werkgebieden zijn corporaties in veel gevallen de enige aanbieder; dit geldt met name in plattelandsomgevingen en middelgrote steden. Door fusies is in veel gevallen de nog bestaande ‘concurrentie’ verdwenen. De ‘marktmacht’ van de corporaties in hun eigen domein is zeer groot. Corporaties beleven elkaar niet zo zeer als concurrent. In de huidige situatie oefenen ook de vragers geen druk uit. Door wachtlijsten voor woningen zijn de vragers (voor de kortere termijn) een partij met weinig marktmacht. Wel is er een grote druk van maatschappelijke partijen (KPMG, 2007).

Woningcorporaties begeven zich echter ook in markten met een ander karakter, met grotere risico’s, bijvoorbeeld bij grote vastgoedinvesteringsprojecten.

*Huurders: van leden naar klanten*

De relatie tussen de woningcorporatie en huurders is door de ontwikkelingen fundamenteel veranderd. In het verleden zag men woningcorporaties als belangenbehartigers van hun bewoners, nu zien woningcorporaties huurders vooral als klanten. De professionalisering van woningcorporaties is net als in de ouderenzorg en het hoger onderwijs gepaard gegaan met een schaalvergroting, hoewel de grootte

<sup>102</sup> De WRR stelt wel uitdrukkelijk dat het om beperkte bewegingen gaat (WRR, 2004).

<sup>103</sup> Aedes, branche in beeld 2006, n.d., geraadpleegd via <http://www.aedesnet.nl>, juni 2011.

lokaal zeer kan verschillen. Een typering volgens de indeling van Gastelaars (1997) voor wat betreft de dienstverlening aan huurders zou voor woningcorporaties in het verleden de vrijwillige vereniging kunnen zijn. Tegenwoordig zijn er veel kenmerken van massadienstverlening, vanwege de schaalvergroting.

### 11.3. Overzicht spelers en percepties

Hierna volgt een resumerend overzicht van de spelers en de ontwikkeling van de percepties van marktwerking en kwaliteit.

	<i>Lubbers I, II, III Van vereniging naar stichting via uitruil 'brutering'</i>	<i>Kok I, II Beleidslijn wordt doorge- zet, ruime kaders via BB- SH</i>	<i>Balkenende I-III Zelfstandig, maar druk vanuit politiek en pers op aanwen- ding vermogen</i>
<i>Centrale overheid</i>	Voor de overheid biedt 'verzelfstandiging' en 'brutering' een oplossing voor verschillende, vooral financiële, problemen.	De overheid blijft in 'de markt' een oplossing voor problemen zien. 'Kwaliteit' wordt gezien als het leveren van prestaties op taakvelden. Er is veel ruimte voor woningcorporaties binnen deze prestatievelen.	Hoewel aanstuuringsrelaties steeds veel overheidsaandacht hebben blijft de 'markt' een oplossing voor problemen. 'Kwaliteit' wordt gezien als het leveren van prestaties op taakvelden. Er is relatief veel vrijheid voor woningcorporaties. Er is sprake van veel politieke aandacht, vooral bij 'schandalen'.
<i>Instellingen</i>	Er zijn veel kleinere corporaties, in de vorm van door subsidie gestuurde verenigingen. Marktwerking leeft nog weinig. Kwaliteit wordt bepaald door de ledenvergadering en regelgeving.	Corporaties (stichtingen) zien de groter wordende marktomgeving. Fusies en allianties zijn een gevolg, maar dit gaat niet in een hoog tempo en verschilt per regio. Bedrijfsvoeringsaspecten worden belangrijker voor kwaliteit.	Instellingen blijven bezig met fusies en allianties. De aandacht van pers en politiek als het gaat om kwaliteit en imago neemt steeds verder toe.

	<i>Lubbers I, II, III Van vereniging naar stichting via uitruil 'brutering'</i>	<i>Kok I, II Beleidslijn wordt doorge- zet, ruime kaders via BBSH</i>	<i>Balkenende I-III Zelfstandig, maar druk vanuit politiek en pers op aanwen- ding vermogen</i>
<i>Professionals</i>	Er zijn professio- nals bij woning- corporaties, maar voor een beperkt onderdeel van de kerntaak.		Er zijn verschillen- de soorten profes- sionals bij woning- corporaties, maar hun werk is onder- steunend aan de kerntaak. De af- stand tussen pro- fessionals en ma- nagement is relatief beperkt.
<i>Afnemers</i>	De huurder wordt gezien als een ver- enigingslid, met relatief veel invloed op het beleid.	Transitie van huurder als verenigingslid naar klant. Naast huurders als be- langhebbenden zijn er verschillende maat- schappelijke prestatie- velden van woningcor- poraties, vastgelegd in het BBSH.	De huurder wordt gezien als klant, met beperkte in- vloed op het beleid. Naast de huurders is het veld van belanghebbenden complex, en poli- tiek gevoelig.

Tabel 11.4.: Percepties van marktwerking en kwaliteit woningcorporaties

## Ontwikkeling marktwerking en kwaliteit

### *Marktwerking of juist een strakkere aansturing?*

De ontwikkeling van woningcorporaties geeft een beeld dat deels vergelijkbaar is met de bestudeerde andere sectoren. De ontwikkeling van de perceptie van marktwerking bij woningcorporaties kan op verschillende manieren worden beschouwd. Er is vanuit de overheid de perceptie geweest van verzelfstandiging en meer marktwerking. Hierbij ging het de overheid bij de 'modernisering' om zakelijker aansturingsrelaties met woningcorporaties als meer professionele tegenspelers, en overheveling van kapitaal, waardoor financiële 'zelfstandigheid' ontstond. Vanuit corporatieperspectief bekeken waren corporaties al (gesubsidieerde maar) zelfstandige verenigingen en zijn aansturingsrelaties met de overheid strakker geworden. Aansturingsrelaties vanuit de overheid lopen meer via bestuurders (van stichtingen), dan via besturen (van verenigingen). Huurders hebben hierdoor anno 2008 minder directe invloed op het bestuur.

De marktwerking gezien vanuit huurders is zeer beperkt. Voor zover er een sociale huurmarkt is, is deze 'afgeschermd' waarbij er zeer beperkt sprake is van concurren-

tie. Op andere deelmarkten is er wel sprake van meer kenmerken van marktwerking, zoals risicovol ondernemerschap van woningcorporaties, bijvoorbeeld door deelname aan bouwprojecten samen met andere partijen (Zie ook Koolma, 2008).

### *Kwaliteit: rendement staat meer centraal*

Volgens Brandsen en Helderma in WRR(2004) is een woning zowel een gebruiksgoed als een kapitaalgoed. Het gaat om investeringen in woningbouw voor minder vermogenden waarbij rendement, omvang, en continuïteit sleutelwoorden zijn. Hierbij is rendement dus een begrip dat centraal staat.

Er is echter een verschuiving te zien in deze opvatting gedurende de onderzoeksperiode. In de beginperiode hebben de corporaties een verenigingsvorm, waarbij de wensen van de huurders meer centraal stonden. Aan het eind van de onderzoeksperiode, als de corporaties vermogen in beheer hebben en er een andere bestuursstructuur is met minder directe invloed van huurders, draait de besluitvorming bij woningcorporaties meer om rendement. De directe invloed van de huurders in het bestuur van de corporaties is hierbij minder sterk geworden.

### *Maatschappelijke discussies*

In deze belangrijke sector van maatschappelijke (publieke) dienstverlening is er sprake van langdurige polarisatie rond een aantal kwesties.

De discussies anno 2008 rond woningcorporaties concentreren zich vooral op een sterk groeiend vermogen en de integriteit van woningcorporaties en hun bestuurders enerzijds, en de beperkte rol van woningcorporaties bij herstructurering van woongebieden anderzijds (zie ook Koolma, 2008).

### *Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode: scherper toezicht en meer 'marktwerking' als gevolg van EU regelgeving*

Discussies over markactiviteiten van de (typisch) Nederlandse woningcorporaties beperken zich niet tot Nederland. Onder druk van de Europese Unie verandert in Nederland de ruimte voor sociale huurwoningen per 2011 tot een maximum inkomensgrens van 33.000 euro (ministerie van VROM, 2010). Na de onderzoeksperiode, in 2011 gebeurt er veel in deze sector. Het kabinet Rutte is bezig met het doorvoeren van een herziening van de Woningwet. Hierin ontstaat enerzijds strenger toezicht. Het CFV wordt een nieuwe Woonautoriteit: verantwoordelijk voor de uitvoering van het totale overheidstoezicht op corporaties. De invloed van gemeentes op woningcorporaties wordt uitgebreid. Anderzijds is het de bedoeling dat er meer marktwerking komt op de woningmarkt, rekeninghoudend met de Europese regelgeving (Ministerie van Biza, 2011).

## **Resumé woningcorporatiesector**

De woningcorporatiesector behoort tot de maatschappelijke dienstverlening. De ontwikkeling ervan binnen de onderzoeksperiode vertoont, alleen al door deze

context, veel parallellen met ouderenzorg en hoger onderwijs. In kenmerken van de dienstverlening zijn er echter belangrijke verschillen.

#### *Sectorspecifieke kenmerken*

Een opvallend kenmerk van woningcorporaties is het type dienstverlening en de kwaliteitsopvattingen die daarbij horen. Woningcorporaties hebben van oudsher geen kenmerken van professionele dienstverleners volgens de typologie van Gastelaars (1997). Binnen de woningcorporaties zijn wel professionals actief, bijvoorbeeld in het beleid en beheer. Zij nemen echter geen aparte stelling in bij maatschappelijke discussies over woningcorporaties. Dat vloeit mede voort uit hun positie binnen de corporaties. Anders dan in de ouderenzorg en het onderwijs gaat het initiatief in de volkshuisvesting niet uit van professionals, maar van organisaties. Een ander kenmerk dat voortvloeit uit het karakter van de dienstverlening is het op kapitaal gerichte karakter dat volkshuisvesting, meer dan de andere sectoren, heeft. Dit veroorzaakt verschillen met organisaties van hoger onderwijs en ouderenzorg. Bovengenoemde verschillen zijn van invloed op de ontwikkeling van het speelveld geweest. De sector kent net als elke sector bovendien een geheel eigen institutionele geschiedenis.

#### *Ontwikkelingen: vertonen parallellen maar kaders minder strak*

Er zijn echter ook parallellen in de ontwikkeling. Er is vanuit de overheid volgens de WRR (2004) de perceptie geweest van verzelfstandiging en beperkte 'vermarkting'. Mede als gevolg hiervan vond er een vernieuwingsslag bij verschillende woningcorporaties plaats (zie ook Brandsen e.a., 2006) waardoor financiële 'onafhankelijkheid' ontstond. Bezien over de gehele onderzoeksperiode van 1982-2008 is het net als bij hoger onderwijs en ouderenzorg derhalve de vraag of woningcorporaties zijn verzelfstandigd, en er meer marktwerking is of dat er juist sprake is van een strakkere aansturing door de overheid. Net als in de andere onderzochte sectoren staan het rendement en kostenbewustzijn bij woningcorporaties meer centraal. Er zijn ook verschillen. Er is sprake van een brancheorganisatie die zich in toenemende mate heeft geprofileerd, en een rol heeft kunnen spelen in de afspraken tussen corporaties en de overheid. Binnen dit speelveld was er de ruimte om te komen tot bestuurlijke afspraken die leidden tot het BBSH. De ontwikkelingen hebben erin geresulteerd dat de besturing van woningcorporaties door de overheid anno 2008 minder strak is dan in het hoger onderwijs en de ouderenzorg.

#### *Polarisatie komt van buiten de sector, maar leidt wel tot meer toezicht*

Het BBSH staat binnen de woningcorporatiesector niet zozeer ter discussie. Maatschappelijke discussies rond de woningcorporatiesector komen vooral van buiten de sector: uit de hoek van de pers en de politiek. In termen van Noordegraaf (Noordegraaf, 2002; zie ook eerdere hoofdstukken) is in onderwijs en zorg de 'interne expertise' onderwerp van polarisatie. Dat hoort bij het karakter van professionele dienstverlening. Organisaties van professionals spelen in de

woningcorporatiebranche geen rol van betekenis. Bij woningcorporaties gaat de polarisatie vooral om de ‘externe setting’. De discussies komen van buiten de sector: uit de hoek van de media en de politiek. Hierbij lijken woningcorporaties soms ongrijpbaar, en is er een beperkte invloed van burgers. De discussies anno 2008 rond woningcorporaties concentreren zich echter vooral op de hoge salarissen en die situaties waar er nog het meest sprake is van ondernemerschap: vermogensopbouw, het nemen van risico’s van bestuurders van woningcorporaties. Desalniettemin is er maatschappelijke druk op veel fronten: naast de rol van corporaties is er het niet goed functioneren van de Woningmarkt (zie ook Vrom-raad, 2007) en de druk van Europese regelgeving. De geschetste ontwikkelingen van na de onderzoeksperiode wijzen erop dat het regime voor corporaties strakker wordt.





# DEEL III

## Analyse en conclusies





## 12. ANALYSE EN CONCLUSIES

### 12.1. Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd om de effecten van de introductie van marktwerking in de publieke dienstverlening op kwaliteit, in het bijzonder in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening, beter te begrijpen. Al snel is gebleken dat het objectief ‘meten’ van een breed interpreteerbaar begrip als kwaliteit een vrijwel onmogelijke opgave is. Gekozen is voor een brede scope waarbij ‘percepties’ van marktwerking en kwaliteit in verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening met elkaar zijn vergeleken. ‘Percepties’ zijn in dit verband waarnemingen, beelden, belevingen of verwachtingen van marktwerking of kwaliteit. Een perceptie- bijvoorbeeld ‘is een glas halfvol’ of ‘is een glas halfleeg’- is subjectief en staat onder invloed van zaken als de eigen ervaring en culturele achtergrond.

Het onderzoek is een analyse van recente geschiedenis, het betreft de periode van 1982-2008. In het hoger onderwijs en de ouderenzorg zijn sectorstudies verricht over deze periode. De eindvraag is nu welke conclusies te trekken zijn over de ontwikkeling van de percepties van marktwerking en de kwaliteit van de dienstverlening.

De sectorstudies wijzen uit dat er in beide sectoren sprake is van polarisatie en een grote politieke lading van de jarenlange maatschappelijke ‘discussies’ rond marktwerking en kwaliteit. Discussies volgen elkaar op. Belanghebbenden (instellingen, professionals, afnemers en de overheid) hebben een onderling heel verschillend perspectief en nemen geen positie in die tegen de eigen belangen of waarden ingaat. Onderling vertrouwen is niet altijd aanwezig. De dialoog is niet zozeer een dialoog. Men praat grotendeels langs elkaar heen.

Als eerste stap in de analyse worden in paragraaf 12.2 de bevindingen uit deel I (theorie) en deel II (empirie) met elkaar geconfronteerd. De beoogde effecten van marktwerking zijn samengevat. Ook zijn de percepties van kwaliteit van de verschillende spelers weergegeven. Dan volgt in paragraaf 12.3 een nadere analyse. De drie belangrijke achterliggende redeneerlijnen ten aanzien van kwaliteitseffecten van marktwerking, en de discussies rond deze redeneerlijnen zijn weergegeven. In deze discussies lopen onderzoeken en individuele meningen door elkaar heen. Opvallend is dat in de redeneerlijnen, die de basis vormden voor introductie van marktwerking, verschillende tegenstrijdigheden zichtbaar zijn.

Aan de orde komt dat met het marktwerkingsbeleid resultaten geboekt zijn. Mede door de tegenstrijdige redeneringen ontstaat langdurige polarisatie rond de (neven)effecten van marktwerking op kwaliteit. Het instrument marktwerking is een onderwerp van jarenlange politieke strijd. Volgens Roe (1994) moet bij langdurige polarisatie rekening worden gehouden met belangenverstrengeling, verborgen

belangen of machtspolitiek. Om deze reden worden ook veranderingen op het spe-  
lersveld belicht als onderdeel van de analyse.

Na deze analyse volgen in 12.4. de uiteindelijke conclusies van het onderzoek. De  
vraag is tenslotte wat marktwerking of competitie kan betekenen voor de kwaliteit  
van maatschappelijke dienstverlening.

## **12.2. Confrontatie deel I en II**

### **12.2.1. Ontwikkeling beoogd effect en percepties marktwerking**

Uit het onderzoek komen achtereenvolgens de volgende percepties van  
marktwerking naar voren.

In de jaren tachtig krijgt het op orde brengen van de overheidsfinanciën de hoogste  
prioriteit van de Kabinetten Lubbers I, II en III. Het gaat hierbij met name om de  
ambtenarensalarissen, het niveau van de sociale uitkeringen en privatiseringen.

Onder de kabinetten Kok I en II komt er eind 1994 met de MDW- (Marktwerking,  
Deregulering en Wetgevingskwaliteit) operatie een invalshoek bij in het politieke  
privatiseringsdenken. Nu gaat het om het terugdringen van regelgeving en  
administratieve lasten voor bedrijven, het bevorderen van marktwerking en  
verbetering van de wetgevingskwaliteit. Nuttigheidsdenken voert de boventoon.

Binnen deze operatie worden projecten ter hand genomen die zich uitstrekken over  
verschillende maatschappelijke sectoren. Een voorbeeld hiervan is de bevordering  
van de vraagsturing in de AWBZ, waarbij het PGB belangrijk middel is.

Tijdens de kabinetten Balkenende I, II en III is er sprake van een bezinning op en  
zoeken naar betere sturingsrelaties, ook in relatie tot de 'civil society', in het kader  
van het programma 'andere overheid'. In het hoger onderwijs, in de ouderenzorg en  
ook bij woningcorporaties blijft er dan nog steeds sprake van afgeschermd 'quasi-  
markten' van publieke dienstverleners.

Het beleid in de ouderenzorg en het hoger onderwijs ten aanzien van marktwerking  
loopt nu verder uit elkaar. Marktwerking in de zorg wordt verder doorgezet. De  
ouderenzorg-instellingen krijgen te maken met marktwerking voor huishoudelijke  
hulp in het kader van de WMO, onder regie van gemeenten. De AWBZ wordt  
'gemoderniseerd' waarbij 'ontschotting' en 'vraagsturing' kernwoorden zijn.  
Tegelijk wordt de indicatiestelling van afnemers gecentraliseerd. In het hoger  
onderwijs wordt gezocht naar meer differentiatie. Het streven naar internationale  
aansluiting brengt het voldoen aan extra kaders (zoals het BAMA-stelsel en  
internationale rankings) met zich mee. Per saldo is er geen sprake van grote  
bewegingen in de richting van meer marktwerking.

<i>Kabinetten</i>	<i>Beoogd effect algemeen</i>	<i>Ouderenzorg</i>	<i>Hoger onderwijs</i>
<i>Lubbers I, II en III (1982-1994)</i>	Motieven voor privatisering zijn in eerste instantie financieel en hebben een verband met het op orde brengen van deze financiën. Met privatisering gepaard gaande uitbesteding en verkoop moeten bijdragen aan het economisch saneringsbeleid.	Voor de overheid biedt marktwerking een oplossing (als het ware een ‘panacee’) voor verschillende, vooral financiële, problemen in de ouderenzorg.  De opkomst van marktwerking moet de verbinding van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening stimuleren. De overheid stelt hierbij de randvoorwaarden, en zorgaanbieders en zorgverzekeraars onderhandelen met elkaar.	Voor de overheid biedt marktwerking een oplossing voor verschillende (financiële) problemen bij het groeiend aantal studenten.  De gebieden financiën, huisvesting en personeelszaken, waar de minister vanouds dominant was, worden aan de instellingen overgelaten. De financiële risico's komen bij de instellingen te liggen.
<i>Kok I, II (1994-2002)</i>	Eind 1994 staat de MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) operatie centraal teneinde regelgeving terug te dringen.	De overheid vindt in marktwerking in deze periode een middel om meer ruimte te kunnen geven aan de ‘cliënt’.	De overheid vindt in marktwerking in deze periode een middel voor vergroting van het speelveld door perspectief op een Europese markt en probeert hierin een voorlopersrol te vervullen.
<i>Balkenende I, II en III (2002-2007)</i>	De overheid ziet marktwerking meer in combinatie met het ondersteunen van de ‘civil society’.	De overheid denkt met marktwerking in de zorg een oplossing te vinden voor betere ‘kwaliteit’ en het beheersbaar houden van de kosten en spreekt over de ‘verantwoordelijke burger’.	De overheid wil meer vanuit ‘differentiatie’ aansturen.

*Tabel 12.1: Overzicht van het verloop van beoogde effecten van marktwerking in de ouderenzorg en het hoger onderwijs*

Samengevat zijn er drie belangrijke percepties, in de zin van verwachtingen, van positieve effecten van marktwerking bij de toenmalige kabinetten zichtbaar:

- De *eerste* perceptie, bijvoorbeeld gerelateerd aan de privatiseringen onder de kabinetten Lubbers, is dat marktwerking tot een groter kostenbewustzijn zou leiden, wat weer moet leiden tot een grotere efficiency en beheersbaarheid van publieke dienstverlening.
- In de *tweede* plaats is, bijvoorbeeld bij de kabinetten Kok, de gedachte zichtbaar dat marktwerking zou leiden tot minder regelgeving, wat weer leidt tot meer flexibiliteit van aanbieders.
- In de *derde* plaats is er de veronderstelling dat marktwerking, bijvoorbeeld in combinatie met vraagsturing en differentiatie, leidt tot productverbetering, innovatie en meer keuzevrijheid voor afnemers. Onder de kabinetten Balkenende wordt er daarnaast naar gezocht meer verantwoordelijkheid bij de burgers, als onderdeel van de 'civil society', te leggen.

#### *Percepties spelers marktwerking gedurende kabinetsperiodes*

De ervaringen in het veld lopen niet altijd synchroon met door de overheid beoogde effecten, zoals blijkt uit onderstaand overzicht omtrent het hoger onderwijs.

<i>Lubbers I, II, III</i>	<i>Kok I, II</i>	<i>Balkenende I-III</i>
<i>Bekostigde instellingen hoger onderwijs</i>		
Hbo-instellingen zien marktwerking en schaalvergroting als middel om de bedrijfsvoering te versterken en hun strategische positie te versterken. Universitaire opleidingen hebben in het begin minder inhoudelijk vrijheid. Vanuit universiteiten gezien komt marktwerking samen met efficiency maatregelen.	Hbo-instellingen zien een groter wordende uitdaging en bedreiging in de markt-omgeving, hoewel die gereguleerd is. Het systeem is voor universiteiten meer competitiegericht en er ontstaat grotere programmeervrijheid en markt- en marketing denken en contractonderzoek en – onderwijs.	Hbo-instellingen zijn middelgrote tot grote organisaties. Het blijft de focus zoveel mogelijk studenten te werven en met inzet van marketing een goed rendement te halen. Universitaire besturen zien in 'de internationale markt' een bron van inkomsten.
<i>Professionals en adviesraden</i>		
Geen beeld van marktwerking gezien vanuit deze professionals en adviesraden.	Universitaire onderwijs-professionals ervaren marktwerking als bedreiging van de professionele autonomie.	Het woord 'marktdenken' is iets dat vaak door professionals en vakbonden als bedreiging wordt gezien voor kwaliteit.

<i>De student</i>		
De student krijgt langzaam meer zicht op zijn keuze. Tijdens de studie is het zakelijker dan voorheen. Er is minder tijd om te studeren.	De student kan kiezen uit een niet al te overzichtelijk opleidingsaanbod. De student is een van de velen in de ‘massadienstverlening’. Financiële aspecten spelen tijdens de studie een steeds grotere rol.	De student wordt, binnen de massale context, in toenemende mate behandeld als kiezende consument. De student ziet de opleidingenmarkt ook wel als het aanbod in de regio.

Tabel 12.2: Overzicht percepties van marktwerking belangrijke spelers hoger onderwijs.

Bovenstaande tabel laat, naast een toename van de massaliteit van de context, een steeds groter wordende spanning tussen percepties van spelers zien. Er zijn vooral verschillen tussen de manier waarop instellingen kijken naar marktwerking en de manier waarop professionals dit doen. De afnemers komen in toenemende mate in een kiezende rol, binnen een steeds massaler context. Een overzicht van de percepties van spelers in de ouderenzorg laat een soortgelijke ontwikkeling zien.

<i>Lubbers I, II, III</i>	<i>Kok I, II</i>	<i>Balkenende I-III</i>
<i>Zorginstellingen</i>		
Bij instellingen leeft marktwerking nog weinig, of als een opgelegd systeem.	Instellingen zien de groter wordende bedreiging of uitdaging in de marktomgeving. Fusies en allianties zijn een gevolg.	Instellingen blijven druk bezig met verdergaande fusies en allianties. Rond deze periode gaan nu ook thuiszorginstellingen verbindingen aan met gerelateerde sectoren.
<i>Zorgprofessionals</i>		
Er is sprake van relatief grote professionele autonomie van verplegenden en verzorgenden, men heeft zelf grote invloed op de kwaliteit van zorg.	Verplegenden en verzorgenden ervaren met name in de thuiszorg vooral verdere inperking van hun taken en bureaucratisering.	Zorgprofessionals ervaren in toenemende mate dilemma's als gevolg van o.a. bijkomende administratieve taken. Ze ervaren de bezuiniging als enige motief, gekoppeld aan marktwerking en zorgvershraling.



<i>Lubbers I, II, III</i>	<i>Kok I, II</i>	<i>Balkenende I-III</i>
<i>De cliënt</i>		
De 'bejaarde' wordt gezien als een afhankelijk persoon, doorgaans tevreden met de zorg. Kwaliteitsaspect is o.a. samenhang en snelle beschikbaarheid van zorg.	De 'cliënt' kan zelfstandig gebruik maken van een markt via Persoonsgebonden Budgetten; de drempel is daarbij echter vanuit de perceptie van de oudere hoog. Er zijn steeds betere (thuiszorg) voorzieningen. Er is echter keuze uit minder (want gefuseerde) aanbieders en er zijn wachtlijsten.	Er zijn steeds betere (thuiszorg)voorzieningen. De wachtlijsten zijn afgenomen. De cliënt krijgt te maken met een extra partij door introductie van de WMO, de gemeenten. Hierover is men verdeeld. In eerste instantie leidt dit tot het uitkleden van de huishoudelijke ondersteuning in de thuiszorg, hetgeen tot veel ophef leidt.

*Tabel 12.3: Overzicht percepties van marktwerking belangrijkste spelers ouderenzorg*

Duidelijk te zien is dat er in toenemende mate verschillen in percepties van marktwerking zijn gekomen. In de volgende paragrafen zal dieper op achterliggende factoren in worden gegaan.

### **12.2.2. Ontwikkeling percepties kwaliteit spelers ouderenzorg en hoger onderwijs**

Kwaliteit kan op veel manieren worden geïnterpreteerd. In het verleden associeerde een Nederlander kwaliteit ook wel met 'waar voor je geld', malse boter en volle melk, volgens Haasse (1987). In de onderzochte kabinetsperiodes zijn er, gelijktijdig met de introductie van marktwerking, bij de spelers rond publieke dienstverlening steeds andere beelden van kwaliteit de revue gepasseerd. Als het gaat om kwaliteit van publieke dienstverlening blijkt er ten eerste een onderscheid te zijn tussen basispercepties en opvattingen die daarnaast zijn ontstaan. Basispercepties hangen samen met de kerntaken van de spelers, bijvoorbeeld die van de overheid en dienstverleners.

Er is in de onderzochte sectoren echter ook sprake van een veranderingsproces dat invloed heeft op opvattingen over kwaliteit. Het gaat hierbij om het zoeken naar een zo groot mogelijke 'efficiency' in de bedrijfsvoering van publieke dienstverleners, met toepassing van marktwerking en managementterminologie en -instrumenten.

### **Basisperceptie van kwaliteit van publieke dienstverlening**

Uit hoofdstuk 5 en 6 van dit onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal kernwaarden bepalend is voor de basisopvatting van kwaliteit bij de verschillende spelers in het veld van publieke dienstverlening.

*Overheid en toezichthouders: kijken naar betrouwbaarheid en transparantie.* Eerder is naar voren gekomen dat bureaucratie diepgeworteld is bij de overheid. Betrouwbaarheid en transparantie van processen staan hierbij hoog in het vaandel. Dit gaat gepaard met maatregelen als functiescheiding. Als keerzijde hiervan wordt verkokering en bureaucratisering waargenomen (Min BZK, 2001). Ook bij toezichthouders namens de overheid staat transparantie centraal. In het hoger onderwijs spelen de NVAO en de Onderwijsinspectie een toezichthoudende rol. In de zorg ligt deze rol onder andere bij de IGZ. Volgens Leeuw (2007) wordt prestatiemeting in essentie door de overheid gezien als middel om zaken transparant te maken en zo de 'kwaliteit van publieke dienstverlening' te toetsen. Uit de sectorstudies blijkt dat partijen in het veld bij het opstellen van kaders worden betrokken, echter deze kaders zijn vervolgens wel generiek en voor een bepaalde periode vastgesteld.

*Aanbieders: hebben een 'totaalperspectief'.*

Publieke dienstverleners voelen zich, als aanbieders, afhankelijk van draagvlak van stakeholders of belanghebbenden uit de maatschappij en de politiek. Dat deze, al of niet via de publieke opinie, een grotere rol spelen bij publieke dienstverleners dan bij ondernemingen is aannemelijk. Kwaliteit wordt daarmee ook wel gezien als het 'totaalsysteem' binnen organisaties. Daarmee kiest men, als het gaat om kwaliteit, niet voor een bepaalde focus. Er is sprake van verschillen in kwaliteitsperceptie per type publieke dienstverlener. Publieke dienstverleners moeten bijvoorbeeld betrouwbaar zijn (dat is een norm), maar voor sommige typen publieke dienstverleners, met name die met kenmerken van een professionele dienstverlener of een selectiebureaucratie, is dit belangrijker dan voor andere. De onderzochte sectoren ouderenzorg en hoger onderwijs zijn beide sectoren waar professionals een grote rol spelen. In de ouderenzorg, een voorbeeld van het door Gastelaars (2007) omschreven type dienstverlener 'zorgarrangement', spelen aspecten zoals continuïteit van de bedrijfsvoering een rol. In het hoger onderwijs is 'professionele dienstverlening' belangrijk. Het gaat hier om moeilijk grijpbare onderwijsprocessen en het creëren van een leeromgeving, waarbij de student onderwerp van beoordeling is maar ook zelf beoordeelt.

*Professionals: bewegingsvrijheid en onderlinge verbanden zijn van belang.*

In maatschappelijke dienstverlening zijn professionals actief, met eigen opvattingen over kwaliteit en de behoefte om deze te kunnen verbeteren en te innoveren. Er zijn wel forse verschillen in kracht, onderlinge controle en organisatiegraad van de beroepsgroep. Bij hogescholen werken docenten en lectoren. Bij universiteiten werken hoogleraren, universitair docenten en aio's. De beroepsnormen hangen voor een belangrijk deel af van de inhoudelijke vakoriëntatie. Bij universiteiten spelen onderzoeksprestaties en publicaties en het professionele netwerk een belangrijke rol. Bij hogescholen zijn docenten en lectoren vooral werkveldgeoriënteerd. Vooral bij docenten zijn onderlinge samenwerkingsverbanden of beroepscodes zeer beperkt. Binnen de ouderenzorginstellingen zijn de professionals vooral verplegen-

den en verzorgenden die werken met zorgprotocollen, en artsen die ook te maken hebben met gespecialiseerde opleidingen en visitaties. Er is een natuurlijke spanning met het management van de instellingen.

*Afnemers: het gaat om het voldoen aan verwachtingen.*

De basisperceptie van kwaliteit van dienstverlening die afnemers verwachten van marktpartijen is in de kern ook van toepassing op publieke dienstverlening. Behoeften, imago en communicatie spelen een rol bij verwachtingen van de afnemer van publieke dienstverlening. Afnemers krijgen echter niet altijd de gelegenheid een vrije keuze voor een aanbieder te maken aan de hand van deze verwachtingen. Daarnaast zijn publieke dienstverleners vaak gehouden aan een standaardaanbod. In die zin zijn er in essentie grote verschillen met de markt. Net als in veel 'vrije' markten ontbreekt het zicht van de afnemer op de professionele kwaliteit en de prijs / prestatieverhouding van publieke dienstverlening (SCP, 2002a).

*Verschuivende beelden van kwaliteit.*

Uit de sectorstudie komt naar voren dat men, naast de genoemde basispercepties, binnen de ouderenzorg steeds anders naar kwaliteit is gaan kijken.

Uit de sectorstudies over de ouderenzorg en het hoger onderwijs komen naast de basisopvattingen over kwaliteit, achtereenvolgens de volgende opvattingen bij de verschillende spelers naar voren.

<i>Perceptie kwaliteit zorg</i>	<i>Overheid</i>	<i>Zorginstellingen</i>	<i>Zorg-Professionals</i>	<i>Afnemers</i>
<i>Lubbers I, II en III (1982-1994)</i>	Financiën.	Zorgspecifiek en maatschappelijk.	Gebruikmaken van eigen beslissingsruimte.	Samenhang en snelle beschikbaarheid.
<i>Kok I, II (1994-2002)</i>	De oudere als cliënt.	Bedrijfsvoering en totaalsysteem.	Professionele ruimte en zo min mogelijk bureaucratie.	Terugdringen van bureaucratie.
<i>Balkenende I, II en III (2002-2007)</i>	Gecontroleerde prestaties.	Realiseren basiszorg / efficiency.  WMO: een loket gedachte klant.	Realiseren basiszorg/kiezen tussen dilemma's.	Privacy, beschikbaarheid op vraag.

*Tabel 12.4.: Verloop van kwaliteitsopvattingen bij de verschillende ouderenzorg spelers*

<i>Perceptie kwaliteit hoger onderwijs</i>	<i>Overheid</i>	<i>HBO</i>	<i>Universiteiten</i>	<i>Onderwijs - professionals</i>	<i>Student</i>
<i>Lubbers I, II en III (1982-1994)</i>	Efficiency komt hoog op de agenda.	Verbetering gericht op het collectief.	Kwaliteit gericht op inhoud en collectief.	Inhoudelijke aspecten.	Studeren als een meer exclusief iets.
<i>Kok I, II (1994-2002)</i>	Presteren binnen een Europese markt.	Individuele norm per opleiding.	Kwaliteit gericht op rendement en excellentie in competitie.	Behoud van professionele autonomie.	Studeren als investering.
<i>Balkenende I, II en III (2002-2007)</i>	Zoeken naar differentiatie.	Zoeken naar inhoud bovenop rendement.	Presteren binnen de internationale markt.	Behoud van professionele autonomie en tegengaan van ver-vreemding.	De weg vinden naar het diploma binnen een massaal systeem.

*Tabel 12.5.: Verloop van kwaliteitsopvattingen bij de verschillende hoger onderwijs spelers*

Er zijn uiteraard verschillen tussen sectoren te zien. Hierin spelen zaken als specifieke doelstellingen in de sectoren, positie van afnemers en verhoudingen van professionals in relatie tot afnemers een rol. Samenvattend is er echter een beweging in kwaliteitspercepties zichtbaar in beide sectoren, die in toenemende mate spanning veroorzaakt.

### **Spanningen door verschuiving van beelden**

#### *De overheid: van betrouwbaarheid naar druk op prijs/kwaliteitverhouding*

De kabinetten lijken steeds van perspectief te zijn gewisseld, zoekend naar 'verbetering' op basis van resultaten uit de vorige kabinetsperiodes en omstandigheden. Het ging er daarbij om de weg te vinden tussen de kernwaarden van betrouwbaarheid en transparantie, en de druk om te komen tot beheersbare 'financiën'. Vervolgens moest er rekening worden gehouden met 'de cliënt' of de 'gewenste prestaties'. In het hoger onderwijs gaat het steeds meer om het toegankelijk maken van dit onderwijs voor een zo groot mogelijk aantal studenten, en het tegelijk presteren in een Europese onderwijsmarkt. In de ouderenzorg gaat het om het beschikbaar stellen van zorg voor ouderen tegen zo laag mogelijke tarieven.

*Professionals: van ruimte naar beknelling*

Professionals voelen de noodzaak tot bewegingsvrijheid om hun eigen professionaliteit te kunnen toepassen. Gezien vanuit het perspectief van professionals, is er gedurende de kabinetten een steeds groter gevoel van beknelling. Dit uit zich in zinsneden als “geef de docent zijn vak terug”<sup>104</sup> In het hoger onderwijs wordt de nadruk steeds meer gelegd op de ‘doorstroomsnelheid’ van studenten, ‘rendement’ en ‘flexibilisering’ van studenttrajecten. Er ontstaat enerzijds meer overhead binnen hoger onderwijsorganisaties (Onderwijsraad, 2005). Anderzijds ontstaan er nieuwe functies als ‘studieloopbaancoach’ waardoor het takenpakket van de docent steeds beperkter wordt (Case studie NHTV, hoofdstuk 10). In de ouderenzorg is er de ‘bedreiging’ van functiegerichte indicatie en taakversnippering (Van der Boom, 2008; Van Dalen, 2010). Zorgprofessionals ervaren een grote administratieve last (Ministerie van VWS, 2010).

*Publieke dienstverleners: van inhoud naar rendement*

Publieke dienstverleners focussen zich in de beginperiode op zorg- en onderwijsinhoudelijke zaken en relaties met afnemers en de maatschappelijke omgeving. Daarna ontstaat er een sfeer van competitie. Ook gaat het bij deze dienstverleners steeds meer om het zoeken naar het grootst mogelijke financiële rendement. In het hoger onderwijs is dit goed te zien aan de fusieprocessen waarbij ‘management’ belangrijker wordt en meer gericht op financieel rendement (Onderwijsraad, 2005). Ook de ontwikkeling van gezamenlijke visitaties van opleidingen naar individuele accreditaties, met dreiging van sancties zijn illustraties hiervan. In de ouderenzorg is er ook sprake van fusies, waarbij de veranderingen soms nog veel groter zijn. Een voorbeeld van een grote verandering is de overgang van kruiswerkverenigingen met een vrijwillig bestuur naar grootschalige thuiszorginstellingen, waarbij het managementdenken uitgangspunt is (casestudy Albrandswaard, hoofdstuk 9; Van der Boom, 2008).

*Afnemers: van kleinschalige netwerkrelatie naar klant op afstand*

De afnemer van maatschappelijke dienstverlening kijkt, komend vanuit een ‘warme’ netwerkrelatie met de dienstverleners, steeds meer naar kwaliteit als ‘klant’ op afstand, die een beroep kan doen op zijn ‘rechten’. In de ouderenzorg krijgt de ‘cliënt’ te maken met steeds meer gezichten. Vanaf de intake tot en met de behandeling wordt elke handeling gekoppeld aan een ‘passend’ functionieniveau. Door toename van de groepsgrootte en ‘flexibilisering’ in het hoger onderwijs komt de student steeds meer op afstand van docenten te staan.

---

<sup>104</sup> “Geef de docent zijn vak terug.” is een van de kernpunten van de vereniging Beter Onderwijs Nederland, (<http://www.beteronderwijsnederland.nl>, geraadpleegd in 2010).

*Toenemende spanning*

Het beeld dat ontstaat is er een van steeds meer spanning, enerzijds tussen de basis-perceptie van kwaliteit, zoals aandacht voor inhoud van maatschappelijke dienstverlening en anderzijds de ‘verschuivende’ percepties, zoals de toenemende aandacht voor het rendement ervan. De overheid speelt steeds een initiërende rol. De kwaliteitsopvattingen die uitgedragen worden door de andere spelers zoals de publieke dienstverleners, professionals en afnemers zijn voor een groot deel reacties op omstandigheden en overheidsbeleid. Veel van de eerdergenoemde spanning wordt geweten aan ‘marktwerking’. Deze spanning komt dan ook tot uiting in maatschappelijke discussies rond marktwerking, zoals weergegeven in de volgende paragraaf.

**12.3. Analyse**

In deze paragraaf volgt een nadere analyse waarbij naar verklaringen voor de bevindingen wordt gezocht door het nader in beeld brengen van maatschappelijke discussies rond marktwerking en veranderingen in het speelveld.

**12.3.1. De voordelen van marktwerking en maatschappelijke discussies****Drie redeneerlijnen**

Als doelstellingen die met marktwerking zijn beoogd passeren de beheersbaarheid en efficiency en ook minder regelgeving, vrijheid en keuzemogelijkheden de revue. De beelden van de voordelen van marktwerking aan de kant van de overheid zijn gebaseerd op verschillende redeneerlijnen.

- De eerste is dat marktwerking tot een groter kostenbewustzijn leidt, wat weer leidt tot een grotere efficiency en beheersbaarheid.
- De tweede is dat marktwerking leidt tot minder regelgeving, en dat leidt weer tot meer flexibiliteit van aanbieders (aanbiederszijde).
- De derde is dat marktwerking leidt tot productverbetering, innovatie en meer keuzevrijheid voor afnemers als gevolg van de grotere flexibiliteit van aanbieders (vraagzijde).

Rond elk van deze redeneerlijnen zijn maatschappelijke discussies ontstaan met voorstanders en tegenstanders, zoals zichtbaar in de sectorstudies. Deze worden hier nader belicht, waarbij naast de sectorstudies ook andere bronnen naar voren komen om de achtergrond van de discussies te verhelderen.

### Eerste redeneerlijn: marktwerking leidt tot groter kostenbewustzijn, beheersbaarheid en efficiency

De redenering dat door marktwerking een groter kostenbewustzijn ontstaat is terug te zien bij *privatisering*. Met het privatiseringsbeleid ten tijde van de kabinetten Lubbers werd het terugdringen en saneren van uitgaven uit de staatskas beoogd. Ook de intentie van de verzelfstandigingsoperaties tijdens de kabinetten Lubbers was om bij te dragen aan een groter kostenbewustzijn, en daarnaast flexibiliteit en taakgericht werken bij publieke dienstverleners.

#### *Beleidsmaatregelen hoger onderwijs*

Deze redeneerlijn komt als volgt naar voren in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen in het hoger onderwijs.

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld Beleidsmaatregel HBO/WO</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen</i>
Een groter kostenbewust zijn leidt tot meer beheersbaarheid en efficiency.	STC-operatie HBO (1983) Vergroting doelmatigheid door versterking bestuur en management, in samenhang met marktwerkingsbeleid.	Mogelijkheid tot versterking bestuur en management hbo-instellingen door schaalvoordelen.
Hoger onderwijs moet zo efficiënt mogelijk zijn en beheersbaar qua kosten en kwaliteit.	De lumpsumfinanciering vanaf 1992 gaat gepaard met invoering van indicatoren voor het meten van 'onderwijsrendement', zoals de zogenaamde onderwijs- vraagfactor als onderdeel van het bekostigingsbesluit WHW.	Mogelijkheid tot financiering toenemend aantal studenten.

*Tabel 12.6.: Eerste redeneerlijn hoger onderwijs*

*Maatschappelijke polarisatie rond marktwerking, beheersbaarheids- en efficiencystreven*  
Maatregelen voorkomend uit het beheersbaarheids- en efficiencystreven hebben geleid tot versterking van het management van hbo-instellingen en de financiering van het hoger onderwijs met een toenemend aantal studenten. Daarnaast zijn er echter verschillende omstrede(n) effecten van marktwerking gekoppeld aan het beheersbaarheids- en efficiencystreven. Dit voornamelijk als gevolg van versterking van bestuur en management en de schaalvergroting die daaraan is gerelateerd. Hierna zijn een aantal belangrijke punten van kritiek weergegeven.

*Beheersbaarheids- en efficiëncystreven leidt tot budgetmaximalisatie*

De sectorstudie laat zien dat het mechanisme van budgetmaximalisatie steeds meer onderwerp van maatschappelijke discussie is. Bestuurders en managers hebben daardoor soms de neiging naar schaalvergroting te streven, niet omdat dat perse beter is voor het onderwijs, maar vanwege de neveneffecten in termen van aanzien en carrière en beloning (zie ook Onderwijsraad, 2001). Deze veronderstelling verwijst weer naar andere theorieën. De ‘public choice theory’ gaat er vanuit dat politici en bestuurders geneigd zijn zo te handelen dat hun eigen machtspositie groter wordt. Op langere termijn wordt hiervoor de rekening gepresenteerd. Ook in het op internationale bronnen gebaseerde onderzoek van Waslander (1999) komt het stimuleren van grote omzetten naar voren als riskant. Als scholen beloond worden op basis van het aantal leerlingen is dat volgens ervaringen in Nieuw Zeeland een prikkel tot sociale segregatie, doordat het selectie van ‘makkelijke’ leerlingen belooft.

*Streven naar beheersbaarheid en efficiency leidt tot bureaucratisering en uitkleding primaire processen*

Hieraan gekoppeld komt uit de sectorstudie polarisatie rond de bureaucratisering van het onderwijs, gesignaleerd vanuit onderwijsprofessionals, naar voren. Deze is ook verwoord door de Onderwijsraad (2004). Onderzoek van deze raad laat zien dat bij een totale afname van de overheidsuitgaven per student, relatief meer middelen zijn gegaan naar secundaire bedrijfsprocessen en minder naar primaire onderwijsstaken in het HBO en wo over de periode van 1980 tot 2000<sup>105</sup>.

Dit bezwaar staat niet op zichzelf. Het komt in het op internationale bronnen gebaseerd onderzoek van Waslander (1999) over marktwerking in het onderwijs bijvoorbeeld ook tot uiting: de markt is bedoeld om bureaucratie te verminderen, maar in plaats daarvan komt er een extra bureaucratische laag, bedoeld voor controle door het management, bij.

*Beheersbaarheids- en efficiëncystreven leidt tot afname betrokkenheid en discontinuïteit*

Tenslotte komt in de sectorstudie over de ervaring van professionals en studenten naar voren dat, naarmate onderwijsinstellingen groter zijn, ook de betrokkenheid

---

<sup>105</sup> De rijksuitgaven per student namen in de periode 1980 tot 2000 voor het hbo af met 16%. Hiervan ging in 2000 74% naar de instellingen. Het aandeel van secundaire uitgaven steeg in het hbo van 18 tot 25% naar 33 tot 42%. De rijksuitgaven per WO student namen in de periode 1980 tot 2000 af met 32%. Hiervan ging in 2000 82% naar de instellingen. Het aandeel secundaire uitgaven (inclusief die buiten universiteiten, zoals de ov-jaarkaart) steeg in het WO van 28 tot 34% naar 38 tot 47%. Berenschot doet in 2007 het onderzoek ‘Rapportage benchmark overhead universiteiten en hogescholen’, waarbij ze uitkomt op een overhead van 25% van het aantal fte voor universiteiten, respectievelijk 22% voor hbo instellingen. Hierbij worden alleen ‘zuivere overhead’ functies meegenomen.



bij de organisatie afneemt (zie ook Onderwijsraad, 2001). Er is minder onderling contact en dit leidt tot gevoelens van anonimiteit en vervreemding. Dit blijkt ook uit studenttevredenheidsonderzoeken van Choice (2008). De sociale cohesie tussen mensen die deel uitmaken van de organisatie, lijkt minder te worden. Wie zich als professional niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn of haar enthousiasme voor het primaire proces geleidelijk aan te verliezen. Tevens vraagt de onvoorspelbaarheid van de markt om een grotere flexibiliteit van onderwijsgevend personeel en huisvesting. Dit betekent ook discontinuïteit, hetgeen negatief kan zijn voor de kwaliteit van onderwijs (zie ook Waslander, 1999). Vooral in het hoger beroepsonderwijs is er in de onderzoeksperiode sprake geweest van grote veranderingen in studentenaantallen en schaalgroottes, waarop niet altijd direct kon worden ingespeeld.

### *Ouderenzorg*

In de ouderenzorg zien we deze achterliggende perceptie vanuit de overheid als volgt terug in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen.

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld beleidsmaatregel ouderenzorg</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen</i>
<p>Groter kostenbewustzijn bij ouderenzorginstellingen leidt tot meer beheersbaarheid en efficiency.</p> <p>Ouderenzorg moet zo efficiënt mogelijk zijn en beheersbaar qua kosten en kwaliteit.</p>	<p>Vanaf 1982 worden Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ondergebracht in een ministerie. Er is dan sprake van een cultuuromslag en de opkomst van marktwerking en bedrijfsmatig denken zoals beschreven in De Haan en Duijvendak (2002). De overheid stelt hierbij de randvoorwaarden, en zorgaanbieders en zorgverzekeraars onderhandelen met elkaar (kabinetten Lubbers).</p>	<p>Verlagen directe kosten per zorgproduct, bijvoorbeeld door tariefdifferentiatie.</p>

*Tabel 12.7: Eerste redeneerlijn ouderenzorg*

### *Maatschappelijke polarisatie rond beheersbaarheid en efficiency in de ouderenzorg*

Uit de sectorstudie komt naar voren dat met het (extramuraliserings- en marktwerkings-)beleid in de onderzoeksperiode de kosten van ouderenzorg maatschappelijk acceptabel zijn gebleven. Ook in de ouderenzorg is er echter kritiek op omstreden (neven)effecten van marktwerking gekoppeld aan het beheersbaarheids- en efficiencystreven. Hierna zijn een aantal belangrijke punten van kritiek weergegeven.

*Beheersbaarheids- en efficiencystreven leidt tot bureaucratisering en uitkleding zorg*

De maatschappelijke discussie die in de sectorstudie naar voren komt in reactie op dit streven, wordt onder andere verwoord door Van der Boom (2008).

Zorgprofessionals ervaren, met name in de thuiszorg, door de ontwikkelingen in deze periode vooral verdere inperking van hun taken en bureaucratisering. Ten eerste zijn delen van de taak overgeheveld naar het CIZ. Verder zijn taken intern overgeheveld van uitvoerenden naar management en planningsafdelingen van thuiszorgorganisaties. Ook moeten alle dagelijkse activiteiten worden opgeschreven in boeken ten behoeve van 'kwaliteitszorg'. Uiteindelijk gaat dit ten koste van de directe zorg. Uit door de overheid geïnitieerd onderzoek komt naar voren dat instellingen, zorgprofessionals en burgers een grote administratieve last hebben en dit als storend ervaren. Het blijkt lastig voor de overheid en instellingen om deze last terug te dringen (Min VWS, 2010). In de verpleeg- en verzorgingssector wordt bijvoorbeeld in 2006 en 2007 34 % van de tijd van de behandelaren besteed aan niet patiëntgebonden activiteiten (Ijland, 2007).

*Beheersbaarheids- en efficiencystreven leidt tot uitkleding WMO zorg*

De WMO gaat uit van 'vraagsturing' en 'zelfredzaamheid'. Hierbij worden mantelzorgers verondersteld zich mee in te zetten in het zorgproces. Uit de sectorstudie komt naar voren dat deze veronderstelling ter discussie staat. Volgens de WMO evaluatie van het SCP (2009b) rond mantelzorg, is er niet meer tijd beschikbaar bij mantelzorgers. Tevens is in de sectorstudie naar voren gekomen dat in het kader van de WMO de huishoudelijke hulp door gemeenten in concurrentie is aanbesteed, hetgeen een 'tarievenslag' opleverde. Dit levert ook het gevaar van verdere uitkleding van de (huishoudelijke) zorg op. Ook Putters wijst in een interview op dit gevaar (Kiers in Zorgvisie, 2010).

*Beheersbaarheids- en efficiencystreven leidt tot vervreemding door ontmenselijking zorg*

In de sectorstudie is polarisatie rond het thema 'vervreemding' zichtbaar.

Van der Boom (2008) heeft dit fenomeen onderzocht in haar internationale vergelijking van thuiszorg. De uitkleding van taken in Nederland werkt demotiverend en maakt het beroep veel minder aantrekkelijk. Volgens Van der Boom kan het gezien haar internationale vergelijkend onderzoek ook anders, bijvoorbeeld zoals in Denemarken.

Kritiek is tevens verwoord door de themawerkgroep 'Blik op het geheel en de delen' van het Transitieprogramma in de Langdurende Zorg (2009). Hierbij vallen termen als onbeheerd en vervreemding door ontmenselijking, standaardisatie en fragmentatie.

## **Tweede redeneerlijn: marktwerking leidt tot minder regelgeving, meer flexibiliteit aanbieders**

Deze perceptie is bijvoorbeeld zichtbaar bij maatregelen rond *deregulering*. Hierbij gaat het in zijn algemeenheid om het terugdringen van regelgeving en administratieve lasten voor organisaties, het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevings-kwaliteit.

### *Hoger Onderwijs*

Deze perceptie komt als volgt naar voren in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen in het hoger onderwijs:

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld beleidsmaatregel HBO/WO</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen.</i>
Het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevings kwaliteit leidt tot terugdringen van regelgeving en administratieve lasten in het hoger onderwijs.	Hbo: STC-operatie (1983). Doel: Vergroting doelmatigheid door versterking bestuur en management.  WO: Vervallen academisch statuut (WHW 1992). Doel: programmeervrijheid voor opleidingen.	Mogelijkheid tot versterking bestuur en management door schaalvoordelen.  Grotere programmeervrijheid voor opleidingen.
Dit leidt weer tot meer flexibiliteit van hoger onderwijs aanbieders.	Bachelor/Masterstelsel (2002). Doel: Stimuleren mobiliteit van studenten.	Bijdrage aan mogelijkheden tot differentiatie instellingen.

*Tabel 12.8.: Tweede redeneerlijn hoger onderwijs*

*Maatschappelijke polarisatie rond terugdringen van regelgeving in het hoger onderwijs*  
Maatregelen voortkomend uit het streven naar minder regelgeving hebben bijvoorbeeld geleid tot een grotere programmeervrijheid voor universitaire opleidingen, er zijn echter ook (neven)effecten die hebben geleid tot maatschappelijke polarisatie. Hierna zijn een aantal belangrijke punten van kritiek weergegeven.

*Deregulering leidt tot een te grote focus op kwaliteiten nodig voor beroepsuitoefening*  
Uit de sectorstudie komt maatschappelijke polarisatie rond dit thema naar voren. Leune van het SCP (2009a) verwoordt dit. Volgens hem is de cultuurpolitieke functie van de school gaandeweg steeds meer gedomineerd door de economisch-utilitaire. Sinds de jaren tachtig krijgt in het beleidsmatig denken en handelen de

(economische) kwalificatiefunctie van het onderwijs meer aandacht. Het onderwijsbestel werd volgens Leune sindsdien gezien en behandeld als een arbeidsvoorzieningsinstrument. De kritiek, dat er sprake is van overwaardering van de menselijke kwaliteiten die voor beroepsbeoefening van belang zijn, is niet nieuw maar toch (weer) actueel.

#### *Deregulering leidt tot versmalling van het onderwijs*

Uit de sectorstudie komt een discussie over gevolgen van marktwerking en marktdenken in de universitaire wereld naar voren. Daarbij is gerefereerd aan Van Oostrom (2007) die als KNAW president sprak over het 'infiltreren van de markt in universiteit en wetenschap'. Van Oostrom stelt dat het beginsel van 'meten is weten' een monsterverbond is aangegaan met onderzoeksresultaten. Onderwijs als product en de student als rondshoppende kritische consument zijn volgens Van Oostrom (misplaatste) projecties van marktdenken. Gevaar is onder andere versmalling van het onderwijs tot scholing met te weinig vorming.

In het bij uitstek marktgerichte hoger beroepsonderwijs wordt bijvoorbeeld door lectoraten getracht dit tegen te gaan en wordt 'excellentie' gestimuleerd. Uit de sectorstudie komt echter naar voren dat dit niet eenvoudig is.

#### *Deregulering maakt autonomie professionals ondergeschikt aan de markt*

Hoger onderwijs professionals hebben hun bedenkingen en zien marktwerking als een bedreiging voor de autonomie. In hun beeld worden professionele en inhoudelijke doelen, via bureaucratie en taaksplitsing, door managers ondergeschikt gemaakt aan doelen die samenhangen met het vergaren van een plaats op de markt. Uit deze sectorstudie komt het beeld van veranderende autonomie van universitaire onderwijsprofessionals ook naar voren, bijvoorbeeld door toename van bureaucratie en splitsing van taken, en afname van de eerste geldstroom van universiteiten. Dit kan leiden tot andere, meer op de korte termijn gerichte onderzoeksprioriteiten (casestudy TU Delft). Hessels (2010) bevestigt in zijn proefschrift 'Science and the struggle for relevance' dat universitaire autonomie en onafhankelijkheid bij universiteiten in de periode 1975-2005 geleidelijk is vervangen door begrippen als verantwoording, valorisatie en ondernemerschap als de heersende waarden verbonden met universitair onderzoek. Tussen 1975 en 2005 is het aandeel van toepassingsgerichte financiering toegenomen.

Bij opleidingen wordt succes voor een heel groot deel afgemeten aan het aantal studenten (dat een belangrijk deel van de inkomstenstroom bepaalt) en de contacten met het werkveld. Dit fenomeen is in beide casestudies zichtbaar.

#### *Geen deregulering maar juist meer bureaucratie en overheadkosten*

In de sector- en casestudies komt naar voren dat de deregulering juist gepaard gaat met bureaucratie. Dit wordt onderbouwd door een rapportage over onderwijsbureaucratisering van de Onderwijsraad (2004). Deze laat zien dat bij een totale afname van de overheidsuitgaven per student, relatief meer middelen zijn gegaan naar

secundaire bedrijfsprocessen en minder naar de primaire onderwijstaken in het hbo en WO over de periode van 1980 tot 2000. In het hbo namen de secundaire lasten relatief toe met 40 tot 50% (zie ook eerste redeneerlijn). In het hbo en het WO namen de middelen voor het primaire budget met 30 tot 40% af. Dit betekent dat per saldo extra bezuinigd is op de primaire onderwijstaken. Dit omdat met de toename van de autonomie extra verantwoording moest worden afgelegd en arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid zijn gedecentraliseerd. Als oorzaak noemt de raad onder meer ondoelmatige groei (budgetmaximalisatie).

### *Ouderenzorg*

In de ouderenzorg is deze perceptie vanuit de overheid op de voordelen van marktwerking ook zichtbaar in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen:

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld beleidsmaatregel ouderenzorg</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen.</i>
Het bevorderen van marktwerking en verbetering van de wetgevingskwaliteit leiden tot terugdringen van regelgeving en administratieve lasten in de zorg.	Introductie van het Persoons Gebonden Budget (PGB) ter bevordering van de keuzevrijheid van cliënten. Deze financieringsvorm wordt in 1995 onder het kabinet Kok I door staatssecretaris Terpstra geïntroduceerd. Doel is om patiënten, die naar verwachting langdurig zorg nodig hebben, in de gelegenheid te stellen de zorg zelf te regelen. Zodoende ontstaat er een beperkte quasi-markt, waarin zorgkantoren met thuiszorgaanbieders onderhandelen over de hoogte van prijzen.	Mogelijkheden voor aanbieders tot profilering op markt van PGB vragers.
Dit leidt weer tot meer flexibiliteit van zorginstellingen.	Het Besluit zorgaanpakken bijzondere ziektekostenverzekering wordt per april 2003 door het Besluit zorgaanpakken AWBZ vervangen. Hiermee beoogt de overheid de aanpakken te flexibiliseren. Het idee is dat aanbieders ook voor verzekerden die niet kiezen voor een PGB, een zorgpakket kunnen samenstellen dat aansluit bij hun behoeften.	Mogelijkheden voor aanbieders tot profilering op 'zorg in natura' markt

*Tabel 12.9.: Tweede redeneerlijn ouderenzorg*

*Maatschappelijke polarisatie rond het terugdringen van regelgeving in de ouderenzorg: er zijn juist bijkomende regels en taken.*

Maatregelen voortkomend uit het streven naar minder regelgeving hebben in de

ouderenzorg bijvoorbeeld geleid tot de mogelijkheden van vraagsturing, zoals het PGB. Er zijn echter ook (neven)effecten die hebben geleid tot maatschappelijke kritiek. Hierna volgen een aantal belangrijke punten van kritiek.

*Deregulering legitimeert extra controle, extra controle devalueert zorgprofessionals*

Uit de sectorstudie komt naar voren dat zorgprofessionals geen deregulering, maar juist een toename van regelgeving ervaren.

Door bureaucratisering (andere wetgeving en financieringssystemen), meer publieke verantwoording en verschuivende taken tussen zorgverleners ontstaan (morele) dilemma's, zoals ook uit de sectorstudies blijkt. Het gaat bijvoorbeeld om instellingseisen, productienormen, door het management geformuleerde prestatie-eisen, en een nieuwe financieringssystematiek zoals DBC's.

Onderzoek bevestigt dit. Uit onderzoek van het Centrum voor ethiek en gezondheid (2009) komt naar voren dat verzorgenden en verpleegkundigen overspoeld worden met taken die extra tijd in beslag nemen, wat ten koste gaat van goede zorg. Ze ontstaan door de externe druk die is toegenomen en onafwendbaar lijkt. De verzorgenden en verpleegkundigen voelen zich ook overspoeld met veranderingen in de zorg, waarvan ze ook niet zien dat ze de zorg verbeteren. Dit holt de intrinsieke motivatie uit. Het leidt bovendien tot onaanvaardbare verschraving van zorg, versnippering, een onafwendbare leegloop van hoge kwaliteit en inloop van (te) laag gekwalificeerd personeel. Ook Van der Boom (2008) signaleert in haar onderzoek dat het beroep minder aantrekkelijk is geworden door uitkleding van taken en bureaucratisering.

Er ontstaat volgens de themawerkgroep 'Blik op het geheel en de delen' van het Transitieprogramma in de Langdurende Zorg (2009) onbehagen en vervreemding door ontmenselijking en standaardisatie en fragmentatie.

*Deregulering leidt tot hoge beloningen topbestuurders, wantrouwen van kiezers en cynisme op de werkvloer*

Met name de extramurale zorg blijft niet gevrijwaard van discussie rond fusiedrang van bestuurders en topsalarissen. Dit komt uit de sectorstudie naar voren, maar wordt ook breed uitgemeten in de pers. TNS Nipo voert in 2010 voor de FNV een onderzoek uit onder kiezers over marktwerking in de thuiszorg, post en taxibranche. De helft van de onderzochte kiezers zijn per saldo tegen het handhaven van marktwerking in de thuiszorg. Bij kiezers van PvdA, CDA en D66 is dit meer dan de helft. Vooral kiezers van GroenLinks en SP zijn sterk gekant tegen marktwerking in de publieke sector. Als voordeel van marktwerking in de *thuiszorg* zien kiezers vooral de betere afstemming van vraag en aanbod, en de dienstverlening op maat. Als nadelen van marktwerking in de *thuiszorg* ziet men vooral het gevaar dat managers buitensporig veel geld gaan verdienen, en dat de kwaliteit van de zorg afneemt. Ook voorziet men dat de lonen voor de werknemers dalen. Diensten waar weinig vraag naar is, en die dus commercieel minder interessant zijn, zullen niet langer worden aangeboden, is de verwachting.

In lijn hiermee liggen bevindingen van Naus (2005) dat topsalarissen cynisme op de werkvloer veroorzaken. Dit betekent gebrek aan vertrouwen en uitholling van de arbeidsmoraal.

Topsalarissen worden ook wel door de pers geassocieerd met onacceptabel gedrag en schandalen rond bestuurders. Voorbeelden zijn fraudeschandalen rond declaratiegedrag van bestuurders (bijvoorbeeld bij Icare) of het nemen van te grote risico's (bijvoorbeeld bij Meavita).

### **Derde redeneerlijn: marktwerking leidt tot meer productverbetering, innovatie en keuzevrijheid voor afnemers**

De redenering van de overheid is dat marktwerking leidt tot meer vrijheid en keuzemogelijkheden voor afnemers of dat marktprikkels keuzemogelijkheden voor consumenten kunnen bevorderen. Ook zijn er verwachtingen ten aanzien van meer innovatie door marktwerking en daarmee gepaard gaande productverbetering en –differentiatie, en meer keuzevrijheid voor de afnemers.

#### *Hoger onderwijs*

Deze achterliggende perceptie komt als volgt naar voren in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen in het hoger onderwijs:

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld beleidsmaatregel HBO/WO</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen.</i>
Het bevorderen van marktwerking leidt tot meer productverbetering en innovatie bij hoger onderwijsinstellingen.	Concurreren op een internationale markt vraagt om zelfstandige instellingen met een sterke eigen positie (2003) als argument voor oprichting van de NVAO en het accreditatiestelsel.	Mogelijkheid tot voldoende schaal-grootte om te investeren in productverbetering & differentiatie.
Dit leidt weer tot meer keuzemogelijkheden voor studenten.	Extra keuze als gevolg van de invoering van de BAMA in 2002, Studenten kunnen na het afsluiten van de bachelorfase een masteropleiding 'van hun voorkeur' kiezen waardoor een traject 'op maat' beter mogelijk is.	Bijdrage aan mobiliteit studenten.

*Tabel 12.10.: Derde redeneerlijn hoger onderwijs*

*Maatschappelijke discussie rond productverbetering en innovatie in het hoger onderwijs: marktwerking leidt tot focus op beheersing en tot verarming*

In het streven naar productverbetering en innovatie is het hoger onderwijsinstellingen mogelijk gemaakt beter in te spelen op de door het waargenomen marktvraag bij het aanbieden van opleidingen in de onderzoeksperiode. Desalniettemin is er kritiek op (neven-) effecten die hiermee gepaard zijn gegaan. Hierna zijn een aantal belangrijke punten van kritiek weergegeven.

*Marktwerking maakt afhankelijk van eindgebruikers*

In het verlengde van de waarnemingen van universitaire professionals in de sectorstudie, komt de zorg over ‘verarming’ van het hoger onderwijs naar voren. Ook uit het onderzoek van Waslander (1999) komt het argument naar voren dat de discussie over de vraag wat de inhoud van onderwijs zou moeten zijn, met marktwerking wordt onttrokken aan het publieke debat. Uiteindelijk worden alleen zaken met ‘economisch nut’ in het curriculum opgenomen. In datzelfde internationaal georiënteerde onderzoek naar voors en tegens van marktwerking in het onderwijs komt het idee naar voren dat ‘de taal van de markt’ zou leiden tot een ‘fast-food education’ en een populariteitscompetitie binnen het onderwijs (p. 34). Het verschil tussen inhoud en beeldvorming vervaagt hiermee. Dit kost niet alleen geld, maar zet scholen ook op de verkeerde manier onder druk. Waarheidscriteria worden hier volgens critici ondergeschikt aan meetbare criteria omdat onderzoek moet voldoen aan input-output verhoudingen. Dit ligt in lijn met signalen verwoord door Wielemans en Roth-van der Werf (1996) en Boomkens (2008). Met name het beeld van populariteitscompetitie is ook aangetroffen in de sectorstudies als een beeld van onderwijsprofessionals. Voor wat betreft wetenschappelijk onderzoek vermeldt Hessels (2010) in zijn proefschrift met als onderwerp ‘Wetenschap en de strijd om relevantie’ het volgende. In veel vakgebieden is het aandeel van toegepaste financiering, maar ook de aansluiting op kennisbehoeften van maatschappelijke stakeholders tijdens het werven van financiering toegenomen. Dit geldt ook voor de verantwoordingsdruk op basis van bibliometrische onderzoeksevaluaties (op basis van citatiescores). Autonomie en onafhankelijkheid zijn vervangen door begrippen als verantwoording, valorisatie en ondernemerschap. Of er een lange termijnvisie is, is meer afhankelijk geworden van eindgebruikers van onderzoek.

*Schaalvergroting als bedreiging voor keuze*

Daarnaast komt uit de sectorstudie ‘schaalvergroting’ als onderwerp van maatschappelijke discussie naar voren. De Onderwijsraad (2005) rapporteert hierover. De effecten van schaalvergroting zijn divers, volgens deze raad. Keuzevrijheid van de deelnemer impliceert een variëteit in het aanbod op verschillende kenmerken, zoals onder meer grootte van instellingen, onderwijsconcept, opleidingen, identiteit en cultuur. De raad constateert echter dat fusies tussen onderwijsinstellingen de monopolievorming in een bepaald gebied kunnen versterken en daarmee de keuze-



vrijheid voor de deelnemer belemmeren. Met name in het hoger beroepsonderwijs zijn er regio's met nog maar een of twee aanbieders.

*Grootschaligheid niet als positief ervaren*

In de sectorstudie komt naar voren dat studenten grootschaligheid van onderwijsinstellingen niet als positief ervaren. Er is een sterke negatieve correlatie tussen schaalgrootte en 'studenttevredenheid' (Choice, 2008). Volgens OCW (2008) zijn 'onvoldoende studiebegeleiding' en 'moeite met wijze van onderwijs' naast 'persoonlijke omstandigheden' de belangrijkste oorzaken van het studiestaken van studenten.

*Meer keuze is niet meer handelingsvrijheid*

In de maatschappelijke discussie komt naar voren dat door de overheid beoogde grotere keuze uit opleidingen door marktwerking niet altijd betekent dat mensen ook meer handelingsmogelijkheden hebben (zie ook Waslander, 1999). Zaken als reistijd kunnen als belemmering worden gevoeld. De horizon van mensen uit hogere sociale groepen ligt overigens verder dan die van mensen uit lagere sociale groepen.

*'Kiezende klant' bedreigt voice relatie*

In de sectorstudie en uit de maatschappelijke discussie zoals verwoord door Tonkens en eerder door Waslander (1999) komt het beeld naar voren dat als afnemers worden gereduceerd tot kiezende klant en er dus meer 'exit' mogelijkheid is, dit ten koste gaat van partnerschap. Er kan dan geen bestendige 'voice' relatie worden opgebouwd. Ook is er het argument dat tevredenheidsonderzoeken over onderwijs gevaarlijk zijn, om dat bij het onderwijs pas bij de transactie blijkt of de kwaliteit goed is. Dit kan niet zoals bij een product vooraf worden bepaald (zie ook Nooteboom (2008) en o.a. hoofdstuk 5).

*Beheersing en controle als belemmering van productverbetering en innovatie*

In de verschillende onderzoeken waaraan in de sectorstudies is gerefereerd komt naar voren dat er in het hoger onderwijs nauwelijks sprake is van feitelijke marktwerking (zie ook Onderwijsraad, 2001; SEO, 2008). Terwijl sommigen spreken over marktwerking, willen anderen dat woord vermijden. Dit heeft zijn weerslag op het beleid. Er weliswaar een beperking aan nieuwe opleidingen door middel van de macrodoelmatigheidstoets, maar geen markttoezicht. Instellingen en hun opleidingen lijken ingekaderd door de NVAO-kwaliteitskaders en andere verantwoordingsmechanismen. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde vernieuwingen en differentiatie, zoals die rond onderwijsorganisatie, weinig kans krijgen doordat alle instellingen op elkaar lijken en aan dezelfde criteria moeten voldoen. Hierop duidt ook het 'control en beheersingsparadigma' in het hoger onderwijs zoals beschreven door Van Kemenade (2009) in zijn proefschrift. Door de complexiteit van het accreditatiesysteem hebben (hbo-)docenten het gevoel dat ze geen eigenaar meer zijn van de

kwaliteit(szorg). Kwaliteitszorgmedewerkers hebben het meeste werk overgenomen.  
Niet alleen kwaliteitsverbetering, maar ook onderwijsinnovatie kan hierdoor worden beperkt. Volgens de Onderwijsraad (2001) blijken aanbieders in een gesloten markt eerder in werving en selectie van hun deelnemersgroepen te investeren dan in kwaliteitsverhoging of innovatie.

*Ouderenzorg*

In de ouderenzorg is deze perceptie van marktwerking ook zichtbaar in beleidsmaatregelen en gerealiseerde doelstellingen:

<i>Perceptie voordelen van marktwerking vanuit de overheid</i>	<i>Voorbeeld beleidsmaatregel ouderenzorg</i>	<i>Voorbeeld gerealiseerde doelstellingen.</i>
Het bevorderen van marktwerking leidt tot meer productverbetering en innovatie door zorginstellingen.	Met de modernisering van de AWBZ, en het meer ruimte geven aan de instellingen beoogt de overheid meer keuzevrijheid en keuzemogelijkheden voor cliënten te creëren (periode Balkenende).	Minder belemmering voor productverbetering en innovatie.
Dit leidt weer tot meer keuzemogelijkheden voor cliënten.  De overheid vindt in 'marktwerking' een middel om meer ruimte te geven aan de 'cliënt'.	Persoonsgebonden Budget (PGB). Introductie ter bevordering van de keuzevrijheid van cliënten. Deze financieringsvorm wordt in 1995 onder kabinet Kok I door staatssecretaris Terpstra geïntroduceerd. Doel is om patiënten, die naar verwachting nog langdurig zorg nodig hebben, in de gelegenheid te stellen de zorg zelf te regelen.	Mogelijkheid tot vraagsturing door introductie en groei Persoonsgebonden Budgetten.

*Tabel 12.11.: Derde redeneerlijn ouderenzorg*

*Maatschappelijke polarisatie rond productverbetering en innovatie in de ouderenzorg: marktwerking leidt tot controlezucht.*

In het streven naar productverbetering en innovatie is meer ruimte gegeven aan de instellingen, en het PGB gerealiseerd. Uit de sectorstudie komen ook andere (neven)effecten naar voren, zoals het feit dat de 'cliënt' die gebruik maakt van 'zorg in natura' steeds wordt geconfronteerd met keuze uit minder (gefuseerde) aanbieders. Hierna zijn een aantal van de genoemde effecten weergegeven.

*Clënten ervaren toenemende bureaucratisering*

Uit de sectorstudies komt naar voren dat cliënten toename van bureaucratisering ervaren. Eerder is Schrijvers e.a. (2005) aangehaald: volwassen burgers met een functiebeperking zien zich bij aanvang of uitbreiding van de hulpvraag geconfronteerd met een wirwar van indicatiestellers, zorgverzekeraars, gemeentelijke voorzieningen. Met de WMO is er nog een extra loket bijgekomen. Hoewel het PGB steeds populairder is, lijkt de drempel voor het PGB voor ouderen nog steeds hoog, bijvoorbeeld door de hoeveelheid werk. Het PGB blijft dus voor de meeste ouderen lastig te hanteren of geeft aanleiding tot discussies over fraude (Fraude met PGB door ruime regels, NRC Handelsblad, 2009), en bij de WMO wordt er weinig gebruik van gemaakt. De regelingen voor mantelzorgers in het kader van de WMO komen daar nog bij, maar zijn in veel gevallen onvoldoende bekend (SCP, 2010).

*Evaluatie WMO: nog weinig verbeterd*

In de periode na de sectorstudie is de introductie van de WMO onder andere geëvalueerd door het SCP (2010d) en Putters e.a. (2010). In eerste instantie veroorzaakte de WMO een tarievenslag in de extramurale zorg. Deze is daarna enigszins gecorrigeerd. Hoewel de conclusie was dat de WMO op gang was gekomen heeft deze, ondanks de hoge ambities, nog niet tot de beoogde 'productverbetering' of 'andere benadering van de burgers' geleid. Volgens Kruiter (2010) is er in het kader van de WMO ook sprake van een ambivalente benadeling van de burgers als 'consumenten' versus als medeverantwoordelijke.

*Keuze uit minder aanbieders, marktverdeling grote partijen*

Uit de sectorstudies komt naar voren dat de 'cliënt' die gebruik maakt van 'zorg in natura' wordt geconfronteerd met keuze uit steeds minder, gefuseerde, aanbieders. De NMa (2010) constateert dat thuiszorgorganisaties moeite hebben met het vinden van een balans tussen concurreren en het aangaan van ketensamenwerking. In 2007 en 2008 constateert de NMa dat een aantal thuiszorgorganisaties de Mededingingswet heeft overtreden. Daarvoor legt zij aan in totaal negen thuiszorgorganisaties boetes op. In deze zaken is er sprake van prijsafspraken en marktverdeling (NMA, 2008; 2010). Ook in de casestudy over ouderenzorg over Albrandswaard komt naar voren dat bepaalde zorgaanbieders dominant zijn. Er is kritiek op de NMA<sup>106</sup>.

*Innovatieparadoxen in de zorgsector leiden tot meer centralisatie en schijnkeuze*

Putters, Frissen e.a. (2006, 2009) signaleren een aantal paradoxen die innovatie en keuzevrijheid in de zorg bedreigen. Deze zijn tevens in de sectorstudie rond ouderenzorg naar voren gekomen. Door marktwerking worden regels bijvoorbeeld

---

<sup>106</sup> Loozen E., Schut E. & Varkevisser M.. Erasmus Universiteit Rotterdam (24 oktober 2011). In Friesland valt weinig te kiezen in zorg, NRC Handelsblad, Opinie.

vereenvoudigd of afgeschaft om meer ruimte voor handelen te creëren. Echter vervolgens worden ze opnieuw ingesteld in de sfeer van toezicht en verantwoording, waardoor er de facto eerder sprake is van centralisatie. Verder worden keuzemogelijkheden bevorderd op de zorgmarkt. De verwachting is echter dat er voor hen niet zoveel te kiezen valt en dat zorgverzekeraars vooral zullen sturen waar de zorg geleverd wordt en door wie. De vraag is in hoeverre zorgvragers daadwerkelijk kunnen, zullen en willen kiezen. Als belangrijke verklaring voor deze paradoxen noemen de auteurs de publiek-private mix in het zorgsysteem.

#### *Meten van niet-meetbare diensten werkt niet*

Een aspect dat minder uit de sectorstudies naar voren komt, maar wel een rol speelt is het volgende. Nooteboom, hoogleraar innovatie aan de UvT, onderscheidt zoekproducten, ervaringsproducten en geloofsproducten (Nooteboom, NRC handelsblad, 25 mei 2008). Van geloofsproducten, zoals onderwijs, kan men de kwaliteit niet of nauwelijks bepalen, wat kiezen ernstig bemoeilijkt. Bovendien maakt een scheiding van betaler en afnemer de positie van de afnemer zwakker omdat het toch anders beoordeeld wordt. Zorgadviseur Van Dalen (2007) refereert aan onderzoek van Hofstede naar de effectiviteit van controlemodellen in de publieke sector. Deze effectiviteit is onder andere afhankelijk van de mogelijkheid om gewenste output te meten. Wanneer doelen dubbelzinnig zijn, output slecht meetbaar is en de effecten niet bekend of voorspelbaar zijn, werkt formele controle niet meer. Er is dan sprake van schijnkeuzes.

### **Resumé: Tegengestelde verwachtingen van marktwerking**

#### *Resultaten en zorgen*

De door verschillende kabinetten ingezette 'marktwerking' heeft een bijdrage geleverd aan de opbouw van maatschappelijke dienstverlening en het inspelen op de groeiende vraag hiernaar in de onderzoeksperiode. Echter hardnekkige maatschappelijke discussies en concrete onderzoeken rond deze vragen laat zien dat niet iedereen van de redeneringen achter marktwerking overtuigd is.

Er zijn ook zorgen en polarisatie rond marktwerking, namelijk dat deze uiteindelijk zal resulteren in tegengestelde effecten. Hierbij spelen schaalvergroting, bureaucratisering en uitholling van taken een rol, en zou de menselijke factor verdwijnen. Vaak wordt marktwerking gelijkgeschakeld met een manier van de overheid om kosten te drukken. Tegenstanders geloven dan niet dat het door de overheid bedoeld is voor zaken als verbetering van de kwaliteit. De redeneerlijnen komen dus niet bij iedereen geloofwaardig over. Ook Tonkens (2008) refereert aan grote 'beloften' van marktwerking, echter met tegenvallende uitkomsten. Er wordt bijvoorbeeld in de zorg geconstateerd dat de beloften strandden in schaalvergroting en een 'anoniem niemandsland' van indicatiecommissies en wachtlijsten waar niemand als verantwoordelijke is aan te wijzen, de 'logica van eigenbelang' overheerst en de

kosten eerder omhoog dan omlaag gaan. Er zijn zorgen rond ‘eigenbelang’ en ‘verantwoordelijkheid’.

Naast kritiek van individuele deskundigen zijn er onderzoeken waaruit signalen van bureaucratisering en uitkleding daadwerkelijk naar voren komen.

Behandelde voorbeelden behelzen voor wat betreft het hoger onderwijs onderzoeken naar de afname van het aantal instellingen, bureaucratisering van het hoger onderwijs en onderzoek (Onderwijsraad, 2004; Hessels, 2010; Van Kemenade, 2009), en ontwikkelingen in studenttevredenheid (Choice, 2008).

Voor wat betreft de ouderenzorg is gerefereerd aan onderzoeken naar bureaucratisering van de thuiszorg (Van der Boom, 2008), bureaucratisering van verpleging en verzorging (o.a. Ijland e.a., 2007), uitkleding van de WMO (Putters en Grit, 2010) en devaluatie van zorgprofessionals (Centrum voor ethiek en zorg, 2009).

De vraag is hoe deze zorgen te plaatsen in het kader van dit onderzoek naar het antwoord op de vraag ‘Wat zijn effecten van marktwerking op kwaliteit in verschillende sectoren (ouderenzorg en hoger onderwijs) van publieke dienstverlening?’.

### *Tegenstrijdige redeneerlijnen*

Opvallend is dat in de redeneerlijnen die de basis vormden voor introductie van marktwerking verschillende tegenstellingen aanwezig zijn. Er zijn eerder in dit stuk drie redeneerlijnen onderscheiden:

- Marktwerking leidt tot een groter kostenbewustzijn, en dat leidt weer tot een grotere efficiency en beheersbaarheid,
- Marktwerking leidt tot minder regelgeving, en dat leidt weer tot meer flexibiliteit van aanbieders (aanbiederszijde),
- Marktwerking leidt tot productverbetering innovatie en meer keuzevrijheid voor afnemers als gevolg van de grotere flexibiliteit van aanbieders (vraagzijde).

De introductie van marktwerking in de maatschappelijke dienstverlening heeft echter spanningen met zich mee gebracht, die voortkomen uit tegenstrijdige redeneerlijnen. Er zijn tegenovergestelde hypothesen uit de voornoemde signalen te destilleren, zoals:

*Marktwerking in dienst van efficiencydenken kan bij moeilijk meetbare diensten leiden tot uitkleding in plaats van tot productverbetering en innovatie.*

Efficiencydenken en als gevolg hiervan schaalvergroting van publieke dienstverleners kan aanleiding geven tot bureaucratisering. Ook kan het leiden tot taakversnippering en het invoeren van bijkomende taken in het kader van kwaliteitscontrole, overdracht en verantwoording. Het product wordt in dit geval uitgekled in plaats van verbeterd.

*Strakke protocollen en toetsingskaders bij marktwerking leiden tot bureaucratisering en eenvormigheid.*

Strakke protocollen en toetsingskaders als instrument om basiskwaliteit in de markt te garanderen hebben een aantal neveneffecten. Zo hebben ze ertoe geleid dat zowel publieke dienstverleners als professionals energie moeten steken in kostbare bureaucratisering. De ruimte voor kwaliteitsverbetering door productinnovatie neemt af, door de verplichte eenvormigheid en bureaucratische schotten.

*Deregulering op zichzelf leidt niet tot productverbetering, innovatie of meer keuze.*

Door de afname van de inhoudelijke rol van de overheid ontstaat er geen productverbetering maar eerder een toename van schijnkeuzes in het hoger onderwijs en de ouderenzorg. Er is sprake van afgenomen ruimte voor en invloed van professionals in relatie tot het management. In combinatie met strakke kaders leidt dit vooral tot standaardisatie en schijnkeuzes tussen instellingen, locaties of opleidingen. Geen of 'op gang komend' markttoezicht laat monopolievorming door schaalvergroting toe. De 'klanten' hebben in de praktijk geen of weinig keuze uit instellingen en zijn hier dus, eenmaal 'klant' van een instelling, aan gebonden.

Het beeld dat door deze hypothesen tezamen bij 'tegenstanders' ontstaat is er een van elkaar versterkende praktijken van afrekening en controle, vanuit het management van de instellingen en de overheid. Tegenstanders hebben een andere visie.

*Tegenstellingen in visie*

De reden dat partijen als het ware 'langs elkaar heen praten' kan gestoeld zijn op verschil in visie en het hieraan gekoppelde discours. Er is bij 'tegenstanders' een andere visie op uitgangspunten bij ouderenzorg en hoger onderwijs: de afnemers, cliënt en student, zouden meer op de voorgrond moeten staan. 'Tegenstanders' van marktwerking zien in de ouderenzorg veel aanbodgerichte dienstverlening. In het hoger onderwijs 'verdwijnt' de student in de massale schoolorganisaties (WRR, 2006). De WRR pleit ook voor meer vraagsturing in de zorg. Plug (2003) pleit ervoor bij marktwerking de burger meer centraal te stellen en deze meer macht te geven in geliberaliseerde markten. 'De vraag van consumenten wordt gevarieerder en de verwachtingen meer hooggespannen.' 'Ouderen willen kunnen kiezen' <sup>107</sup>. Uit de geschetste polarisatie blijkt echter ook een maatschappelijke behoefte om afstand te nemen van het discours van de burger als klant, en cliënt met 'rechten'. Van Dalen (2010) pleit voor het beter waarnemen van de vraag en kennen van de afnemers in de care-sector. Tenslotte is de vraag aan de orde of de ouderenzorg en het hoger onderwijs gezien moeten worden als een markt met opeenvolging van transacties die efficiënt en transparant moeten verlopen en getoetst moeten kunnen worden. In navolging van Mol (2005) en de literatuurstudie in hoofdstuk 5 kan worden gesteld dat het gaat om interactieprocessen waarbij relaties tussen mensen, zoals die tussen

---

<sup>107</sup> (Noordegraaf p 67).

professionals en afnemers, concrete handelingen maar ook rust en aandacht centraal staan.

De visie op de burger heeft dus ook vanuit de ‘tegenstanders’ ambivalentie in zich: het spectrum loopt van opvattingen over de burger ‘als mens’ tot de burger die ‘meer moet kunnen kiezen’.

### *Tegenstellingen in visie op kwaliteit*

Ook is er een andere visie bij ‘tegenstanders’ op wat kwaliteit van zorg en onderwijs betekent: in essentie komt het erop neer dat er meer nadruk op inhoudelijke, professionele en menselijke aspecten moet liggen en minder op markt- en managementdenken.

Als gevolg hiervan kan aan de in de eerdere paragraaf genoemde kwaliteitpercepties een perceptie worden toegevoegd: het geven van aandacht aan afnemers. Hierbij gaat het om het bieden van toewijding, zingeving, menselijkheid en respect (zie ook Van Hout, 2006). Deze perceptie zou niet goed passen in het marktdenken. In zijn boek ‘De utopie van de vrije markt’ (2010) besteedt Achterhuis hieraan aandacht. Het gaat hier met name om het onder druk komen te staan van benodigde rust en aandacht door een op efficiency gerichte tijdsopvatting waarbij het woord ‘zorgminuten’ illustratief is. Bovengenoemde opvattingen passen bij maatschappelijke dienstverlening in het algemeen en ze kunnen ook worden toegepast op het hoger onderwijs.

### *Tegenstellingen in visie op marktwerking*

Verder is er een verschil in inzicht over de rol van marktwerking versus de benodigde autonomie van professionals: er is behoefte aan meer ruimte en voldoende middelen voor professionals, en minder voor topsalarissen van het management en overhead. Dit kan worden begrepen als een reactie op het marktdenken, het efficiëncystreven en de eenzijdige oriëntatie van overheid en instellingen op elkaar. Er is echter nog meer aan de hand.

De indruk is dat het beeld en de benadering van de burger door de overheid zelf ook tegenstellingen in zich bergt. In het kader van de WMO worden burgers bijvoorbeeld als ‘klant’ benaderd, maar ook moeten burgers die te individualistisch zijn meer verantwoordelijkheid nemen. Kruiter (2010) noemt dit een ambivalentie en vraagt zich af of deze twee benaderingen onderling verenigbaar zijn. Volgens Kruiter lijkt dit een wereld waarin klanten en burgers van elkaar gescheiden zijn, en er lijkt geen aanleiding om beide begrippen met elkaar in verband te brengen (p. 362).

Er is volgens ‘tegenstanders’ een kloof<sup>108</sup> met betrekking tot de visie op kwaliteit en marktwerking in de ouderenzorg en het hoger onderwijs. Deze is op basis van de eerdere tabellen als volgt weer te geven.

<i>Item</i>	<i>Redeneerlijn Tegenstanders marktwerking in de ouderenzorg</i>	<i>Redeneerlijn Tegenstanders marktwerking in het hoger onderwijs</i>	<i>Kernpunten ‘kloof’ overheid tegenstanders</i>
<i>Algemeen</i>	De overheid moet bij zorg uitgaan van de cliënt. V	De overheid moet bij onderwijs ruimte geven aan de professionals en de relatie met de student. V	Visie op uitgangspunten bij ouderenzorg en onderwijs: de relatie met de cliënt en student en professionals meer op de voorgrond plaatsen. V
<i>Kwaliteit</i>	Kwaliteit is goede zorg. Zorgprofessionals ervaren in toenemende mate kwaliteitsdilemma’s als gevolg van o.a. bijkomende administratieve taken. V	Het woord ‘marktdenken’ is iets dat vaak door adviesraden, professionals en vakbonden als bedreiging wordt gezien voor kwaliteit. Met kwaliteit wordt hierbij bedoeld op inhoudelijke aspecten. De student ervaart grootschaligheid als negatief voor ‘kwaliteit’. V	Visie op kwaliteit van zorg en onderwijs: meer nadruk op inhoudelijke aspecten en het geven van aandacht aan afnemers. V
<i>Marktwerking</i>	Zorgprofessionals ervaren de bezuiniging als enige motief (gekoppeld aan marktwerking) en zorgvershraling. De drempel naar de markt lijkt vanuit de perceptie van de oudere hoog.	Veel onderwijsprofessionals ervaren marktwerking als bedreiging van de professionele autonomie. Succes is steeds meer gericht op het arbeidsmarktperspectief van de student en ‘contractonderzoek’ als inkomstenbron.	Visie op rol van marktwerking versus de benodigde autonomie van professionals: meer ruimte en voldoende middelen nodig voor professionals.

Tabel 12.12.: Kloof overheid – tegenstanders marktwerking

<sup>108</sup> De RMO spreekt al in 2002 in het rapport Bevrijdende kaders over een ‘kloof’.



Aan de tabel is te zien dat het de tegenstanders steeds gaat om de positie, inhoudelijke aspecten, autonomie, aandacht en benodigde middelen voor professionals en afnemers. Het betreft hier tenslotte de dragers van kernprocessen van maatschappelijke (publieke) dienstverlening 'daar waar het gebeurt'.

### 12.3.2. Veranderingen in het speelveld

Interessant is de vraag wat de verdere oorzaken zijn van de polarisatie rond marktwerking. Volgens Roe (1994) moet rekening worden gehouden met belangenverstrengeling, verborgen belangen of machtspolitiek. Bij een 'discursieve asymmetrie' in een gepolariseerde maatschappelijke discussie is er sprake van een onevenwicht in positie en beschikbare informatie. De 'tegenstanders' van marktwerking hebben beperkte toegang tot informatie en besluitvormingsorganen, en ze gaan vooral uit van andere waarden. Anderzijds heeft de overheid weinig zicht op de praktijk. Marktwerking heeft een grote invloed op de rolverdeling en machtsverhoudingen van spelers in de onderzochte sectoren gehad. Het is belangrijk om dit in kaart te brengen, omdat het een mogelijke verklaring is voor de maatschappelijk polarisatie.

#### Verandering in invloed spelers als aanleiding voor polarisatie

Onderstaand zijn, op basis van de sectorstudies, afgeleide veranderingen in invloed van spelers in een overzicht weergegeven. De overheid acteert als speler in verschillende rollen. Te onderscheiden rollen van de overheid in de ouderenzorg zijn volgens Plug e.a. (2003): de beleidsrol, de opdrachtgeversrol en rollen met betrekking tot toezicht op geleverde kwaliteit en marktgedrag van instellingen. In de tekst erna zal het schema worden toegelicht.

<i>Spelers</i>	<i>Hoger onderwijs</i>	<i>Ouderenzorg</i>	<i>Gemeenschappelijke tendens hoger onderwijs en ouderenzorg</i>
<i>Overheid als beleidsmaker</i>	Beleidsrol overheid meer op afstand (-).	Beleidsrol overheid meer op afstand (-).	Afname beleidsrol overheid (-).
<i>Overheid als opdrachtgever</i>	Beleid en opdrachtgeversrol overheid gescheiden (+-).	Rol toetsing en financiering aanvragen gecentraliseerd en strakker (+).	Toename opdrachtgeversrol (+).
<i>Overheid als toezichthouder markt</i>	Markt vrijwel zonder toezicht (-).	Markttoezicht moet nog op gang komen (+).	Markttoezicht is nog afwezig of moet op gang komen (- +).

<i>Overheid als toezichthouder kwaliteit</i>	Toezicht op de onderwijskwaliteit via strakkere kaders, met sancties (+).	Toezicht op de kwaliteit van zorg meer geprotocoliseerd (+). Beleid en toetsing aanvragen WMO naar gemeenten.	Toename invulling rol kwaliteitscontrole (+).
<i>Professionals</i>	Inkapseling hoger onderwijsprofessionals (-).	Zorgprofessionals ingelijfd (-).	Afname rol professionals (-).
<i>Afnemers</i>	Ontwikkeling studentrollen: steeds meer die van kiezende klant, invloed op bestuur neemt af (-).	Ontwikkeling burgerrollen: invloed op bestuur neemt af, invloed als cliënt neemt toe (-/+).	Afname/ versmallen medebestuurrol (-).  Toename klantrol (+).
<i>Aanbieders</i>	Rol hoger onderwijsinstellingen: van deels kleinschalige instellingen naar grote marktpartijen (+).	Rollen publieke dienstverleners: van vrijwillige verenigingen en kleinschalige stichtingen naar grote marktpartijen (+).	Toename omvang en vrijheid management instellingen (++)

*Betekenis waarderings: ++ = sterke toename macht/invloed van de speler gedurende de onderzoeksperiode, + = toename rol, - afname rol, +/- = verdeeld beeld*

*Tabel 12.13.: Verandering in invloed spelers*

### ***Ontwikkeling rollen in de ouderenzorg: schaalvergroting van instellingen, toename aantal partijen om instellingen heen en formalisering van onderlinge relaties***

*Publieke dienstverleners: van vrijwillige verenigingen en kleinschalige stichtingen naar grote massadienstverleners; zorgprofessionals 'ingeperkt'.*

De rol van publieke dienstverleners in de ouderenzorg is gedurende de onderzoeksperiode gewijzigd. Extramurale zorginstellingen hebben in de beginperiode vooral kenmerken van vrijwillige verenigingen, waar burgers lid van zijn. Coördinatie vindt hier plaats door spelregels en sociale controle (Gastelaars, 1997). De intramurale zorginstellingen zijn in de beginperiode kleinschalig en vaak gekoppeld aan lokale overheden. Ze hebben vooral kenmerken van zorgarrangementen: coördinatie vindt plaats door direct toezicht. In 2008 zijn het grote bedrijfsmatige instellingen waarbij extramurale en intramurale zorg naast elkaar worden uitgeoefend.

De (toegelaten) instellingen worden bestuurd als massadienstverleners, waarbij coördinatie plaatsvindt door protocollen en omzet (Gastelaars, 1997). Taken van professionals zijn naar management- en planningsafdelingen verschoven, maar er zijn ook administratieve taken bij gekomen. Per saldo ervaren verplegenden en verzorgenden met name in de thuiszorg vooral een verdere inperking van hun taken, versnippering (veel verschillende 'handen aan het bed') en bureaucratisering.

*Beleidsrol overheid gewijzigd, rol toetsing en financieringsaanvragen gecentraliseerd, beleid en toetsingsaanvragen WMO gedecentraliseerd*

Met de introductie van marktwerking zijn wet- en regelgeving complementair geworden aan de werking van de markt. Deze moeten de randvoorwaarden creëren waarbinnen de markt op effectieve wijze kan functioneren (Plug e.a., 2003). De beleidsrol in de zorg wordt anno 2008 vervuld door VWS. De beleidsmatige sturing van zorginstellingen vindt steeds meer plaats op afstand en via de brancheverenigingen<sup>109</sup>.

De overheid heeft de rol van aanvrager (cliënt) en financier (overheid) gescheiden. De rol van het Centrum Indicatiestelling Zorg die de AWBZ-aanvraag van de cliënt toetst, komt dicht bij die van opdrachtgever. Deze toetsende rol is gedurende de onderzochte periode steeds meer gecentraliseerd, gestandaardiseerd en versterkt<sup>110</sup>. De rol van beleidsmaker en opdrachtgever voor de WMO kenmerkt zich door een geheel ander uitgangspunt. Deze is, binnen kaders, juist gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het staat gemeenten vrij om te bepalen hoe zij mensen ondersteunen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de WMO en leggen daarvoor verantwoording af aan burgers, hun organisaties en aan maatschappelijke instellingen. Het rijk stelt de kaders (SCP, 2010). De intentie is hier de rol van de overheid anders te benaderen, van verzorgingsstaat naar ondersteunend aan de 'civil society' (Putters e.a., 2010).

*Grotere rol voor markttoezicht, toezicht op de kwaliteit van zorg geprotocoliseerd*

Wanneer de overheid marktwerking inzet bij de uitvoering van taken met een publiek belang dient zij erop toe te zien dat de concurrentieverhoudingen effectief en eerlijk zijn en dat er sprake is van een 'level playing field' (Plug e.a., 2003). Het toezicht valt vanaf 2006 onder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Ook de Nederlandse Mededingings- Autoriteit (NMA) speelt nog steeds een bewakende rol ten aanzien van zorgaanbieders, bijvoorbeeld als 'kartelwaakhond'. Het toezicht op de kwaliteit van zorg is verder geprotocoliseerd. De zorg van de overheid is dat publieke belangen voldoende zijn gewaarborgd. Het idee is dat marktpartijen zich moeten houden aan kwaliteitseisen bij het uitvoeren van taken met een publiek belang. Sinds 1997 is toezicht op de geleverde kwaliteit van zorg ondergebracht bij

<sup>109</sup> De NZa heeft in 2008 naast een toezichthoudende rol (zie volgende alinea) ook een uitvoerende rol met betrekking tot tarieven.

<sup>110</sup> Anderzijds ligt er een opdrachtgeversrol bij de zorgkantoren, die verantwoordelijk zijn voor de selectie van instellingen voor thuiszorg.

de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ). Deze hanteert hiervoor onder meer de 'Kwaliteitswet zorginstellingen' uit 1996 en het 'Kwaliteitskader verantwoorde zorg'.

*Ontwikkeling burgerrollen: van bejaarde naar cliënt, van bestuurder naar operationele vrijwilliger en mantelzorger*

De rol van de oudere evolueert zoals te zien is in de sectorstudie in de loop van de periode van 'bejaarde' naar 'cliënt'. De 'bejaarde' wordt gezien als een afhankelijk persoon, doorgaans tevreden met de zorg. De cliënt wordt anno 2008 in de gelegenheid gesteld te kiezen in een 'aanbiedersmarkt'.

In de beginperiode hebben burgers invloedrijke bestuurs- en organisatorische rollen, bijvoorbeeld in het vrijwillige bestuur van de lokale kruiswerkverenigingen. Anno 2008 zijn er wel inspraakorganen van burgers, maar ligt de nadruk van vrijwilligerswerk op rollen als vrijwilliger en mantelzorger op uitvoerend niveau. Over het functioneren van de inspraakorganen is een gevoel van ambivalentie (Tonkens, 2006).

***Ontwikkeling rollen in het hoger onderwijs: schaalvergroting instellingen, kiezende studenten, maar vrijwel zonder markttoezicht***

Marktwerking heeft ook in het hoger onderwijs een grote invloed op de rolverdeling en machtsverhoudingen gehad. Te onderscheiden rollen van de overheid in het hoger onderwijs zijn: de beleidsrol, de opdrachtgeversrol, en het toezicht.

*Hoger onderwijsinstellingen: van deels kleinschalige instellingen naar grote 'massadienstverleners', inkapseling van hoger onderwijsprofessionals*

De rollen van hoger onderwijs instellingen zijn gewijzigd gedurende de onderzoeksperiode. Universiteiten en hogescholen hebben in de beginperiode vooral kenmerken van professionele dienstverleners, waarbij hogescholen vaak kleinschalig zijn. Coördinatiemechanismen bij professionele dienstverlening zijn onderling overleg en standaardvaardigheden. In 2008 zijn het grote bedrijfsmatige instellingen geworden. Professionele dienstverlening is dan vaak 'ingekapseld' door massadienstverlening. Dominante coördinatiemechanismen zijn nu protocollen en omzet/studentaantallen (zie Gastelaars, 1997). Er is een scheiding tussen de bekostigde en commerciële hoger onderwijsinstellingen. Als effect van onder andere marktwerking en schaalvergroting zijn de onderwijsprofessionals verder ingekaderd in hun autonomie. Dit speelt met name in het hoger beroepsonderwijs, waar deze professionals al een minder sterke uitgangspositie hadden.

*Beleidsrol overheid meer op afstand, beleids- en opdrachtgeversrol overheid gescheiden*

Met de introductie van marktwerking moeten wet- en regelgeving de randvoorwaarden creëren waarbinnen de hoger onderwijsmarkt effectief kan functioneren. De beleidsrol in het hoger onderwijs wordt anno 2008 vervuld door OCW. Voor hoger onderwijsinstellingen spelen VSNU en HBO-raad een grote rol. Net als in de

ouderenzorg stuurt het ministerie steeds meer op afstand en spelen de brancheverenigingen een grote rol. In de loop van de onderzoeksperiode (in 1992) zijn beleids- en uitvoeringstaken op het gebied van studiefinanciering gescheiden. De Informatie Beheer Groep heeft een rol in het toekennen van studiefinanciering aan studenten. Recentelijk (vanaf 2010) is dit een onderdeel geworden van de Dienst Uitvoering van OCW.

*Toezicht op de onderwijskwaliteit via procesmatige kaders, markt vrijwel zonder toezicht*  
 Toezicht op de geleverde kwaliteit van onderwijs is ondergebracht bij de Onderwijsinspectie. In de loop van de onderzoeksperiode is hier een nieuwe speler bijgekomen, de NVAO. Hierdoor opereert de Onderwijsinspectie meer op de achtergrond. Toezicht op kwaliteit van hoger onderwijs gebeurt steeds meer aan de hand van gestandaardiseerde protocollen en kaders, en veel minder op inhoud. Wanneer de overheid marktwerking inzet bij de uitvoering van taken met een publiek belang dient zij erop toe te zien dat de concurrentieverhoudingen effectief en eerlijk zijn en dat er sprake is van een 'level playing field' (Plug e.a., 2003). De rol van toezichthouder op het marktgedrag van reguliere hoger onderwijsinstellingen is echter nauwelijks aanwezig, deze is er alleen voor private instellingen. Legitimatie hiervoor is dat onderwijs wordt gezien als publieke dienst, en ook niet onder de EU dienstenrichtlijn valt (SEO, 2008).

*Student: steeds meer de rol van kiezende klant, steeds minder invloed op het bestuur van onderwijsinstellingen*

Uit de sectorstudie komt naar voren dat de student in de beginperiode wordt gezien als iemand die moet voldoen aan eisen van instellingen, later als iemand die zijn 'persoonlijke leerroute' doorloopt. De rol van de student krijgt in de loop van de periode meer het karakter van de kiezende klant. Tevredenheidsmetingen van studenten krijgen wel steeds een prominenter plaats. Dezelfde student krijgt minder invloed op het bestuur van hoger onderwijsinstellingen door de MUB in 1997.

### **12.3.3. Gemeenschappelijke tendens ouderenzorg en hoger onderwijs**

*Meer spelers, meer formele kaders en getallen*

In beide sectoren is, door gebrek aan directe sturing, de gevoelde noodzaak van (onafhankelijk) toezicht door de overheid groter geworden. De overheid stuurt in toenemende mate met strakke protocollen in de rol van opdrachtgever/financier vooraf, en kwaliteitsinspectie achteraf. Beleid vindt meer op afstand plaats. Er is een afgeschermd aanbod van bekostigde instellingen. Commerciële partijen hebben toegang tot omliggende markten of niches. Het management van de instellingen redeneert vooral vanuit het marktdenken en heeft de instellingen veelal omgevormd tot massadienstverlener, waarbij professionals steeds verder zijn ingeperkt. Het management van de instellingen houdt echter ook sterk rekening met

wat de overheid wil. Dit mede vanwege het ‘toegelaten’ karakter, en afhankelijkheid van financieringsstromen. Dit is mogelijk door de ten opzichte van de beginperiode van het onderzoek, relatief grote besluitvormingsmacht binnen hun instellingen. De burgers zijn steeds meer door instellingen gezien als klant, en steeds minder als medebestuurder.

De rollen met betrekking tot ouderenzorg zijn in 2008 hierdoor, maar ook door het onderbrengen van de WMO bij gemeentes, over meer spelers verdeeld dan in 1982. De onderlinge relaties kenmerken zich meer dan voorheen door formele kaders en getallen.

In de ouderenzorg gelden anno 2008 bijvoorbeeld zorgindicaties door CIZ voor wat betreft de thuiszorg. In de thuiszorg gelden bijvoorbeeld tijdsregistraties van professionals, geïndiceerde functies, functieklassen, handelingen, normtijden, verplichte PGB-registraties van afnemers, zorgzwaarteindicatoren, evenals de handelingen vast te leggen in zorgdossiers. Ook zijn er richtlijnen voor het jaardocument maatschappelijke verantwoording van instellingen. In een rapport van de Inspectie Gezondheids Zorg over risicovolle verpleeginstellingen komen termen voor als: kwaliteitskader verantwoorde zorg, zorgleefplan, incidentenregistraties, controle systemen voor veiligheid materialen, multidisciplinaire richtlijn vocht en voeding, klachtenregeling, vastlegging van cliëntenrechten, zorgplannen, scholingsplan, bekwaamheid uitvoering wet BIG, handelingsprotocollen, omgangs- en gedragsregels, jaarwerkplannen etc. (Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2008).

In het hoger onderwijs zijn er anno 2008 bijvoorbeeld richtlijnen voor jaarverslaglegging van instellingen, alsmede verschillende onderdelen van NVAO accreditatiekaders waar opleidingen aan moeten voldoen. In het bekostigingsbesluit van de WHW zijn bekostigingsindicatoren als de onderwijsvraagfactor van belang. Het ministerie rapporteert over kernindicatoren uit meerjarenafspraken met VSNU en HBO raad als: studierendement, doorstroomsnelheid, studie-uitval die ze kenmerken als doelmatigheidsindicatoren. Verder zijn zaken als student / docent ratio en voor universiteiten de citatiescore-index van belang<sup>111</sup>.

### *Marktwerking of verstatelijking?*

Belangrijke kenmerken van een goed werkend marktmechanisme zijn volgens het hoofdstuk over marktwerking drieledig. De vragers kunnen bij een goed werkende markt kiezen, er is sprake van ‘evenwichtige’ concurrentie tussen aanbieders, en het prijsmechanisme doet dienst om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Hierbij ontstaat een tegenstrijdig beeld. Gedurende de onderzoeksperiode is er juist steeds meer een beperkte keuze tussen instellingen en een groot aantal kaders waar zij zich aan moeten houden. De marktwerking die voor de overheid zichtbaar is, is

<sup>111</sup> Zie ook kernindicatoren uit meerjarenafspraken HBO raad en VSNU (ministerie van OCW, 2008).

voor de afnemer minder duidelijk geworden. De indruk is dat er op veel fronten eerder minder marktwerking is dan meer, als gekeken wordt naar keuzemogelijkheden, concurrentie en werking van het prijsmechanisme. Dit bevestigt het beeld van de RMO (2006) en Frissen (2009) dat de dienstverlening gaandeweg is ‘verstatelijkt’.

Om een beeld te geven zijn op basis van de sectorstudies typering opgesteld met betrekking tot de ontwikkeling van publieke en private kenmerken van de publieke dienstverleners van de onderzochte sectoren. Dit is gebeurd aan de hand van aspecten genoemd in het publiek private profiel opgesteld door de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2006). In dit profiel komen achtereenvolgens aan de orde de concurrentie, de structuur en de cultuur. Daarnaast zijn vrijheid bij de taakuitoefeningen en bedrijfsvoering, en de verhouding tussen publieke en private activiteiten onderdeel van het profiel.

<i>Hoger onderwijs</i>	<i>Ouderenzorg</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij universiteiten is de concurrentie tussen spelers iets toegenomen, gekeken naar het aantal instellingen. Bij de hogescholen is deze, gezien vanuit het aantal instellingen, sterk afgenomen.</li> <li>• In het hoger onderwijs is de stichtingsvorm gehandhaafd als dominante rechtsvorm. Enerzijds is er een meer op prestatie gerichte cultuur (marktdenken), anderzijds is er meer bureaucratie (gericht op verantwoording).</li> <li>• Er is sprake van meer vrijheid tijdens de taakuitoefening, maar ook meer externe verantwoording ‘achteraf’.</li> <li>• Er is sprake van meer vrijheid bij de bedrijfsvoering.</li> <li>• Bij universiteiten is er een toename van ‘derde geldstroom’ activiteiten. Bij hogescholen is de toename van private activiteiten beperkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij ouderenzorg instellingen is de concurrentie, gekeken naar het aantal instellingen, sterk afgenomen.</li> <li>• Bij de thuiszorg is er een ontwikkeling van verenigingen naar stichtingen. In de intramurale zorg is de stichtingsvorm doorgaans gehandhaafd, waarbij de stichtingen nu los staan van gemeentes.</li> <li>• Enerzijds is er een meer op prestatie gerichte cultuur (marktdenken), anderzijds is er meer bureaucratie (gericht op verantwoording).</li> <li>• Er is sprake van meer vrijheid tijdens de taakuitoefening, maar ook meer externe verantwoording ‘achteraf’.</li> <li>• Er is sprake van meer vrijheid bij de bedrijfsvoering.</li> <li>• In de thuiszorg is er met de AWBZ sprake van minder private activiteiten en financiering.</li> </ul>

Tabel 12.14: Beeld ontwikkeling publieke en private kenmerken onderzochte sectoren 1982-2008

Het gezichtsveld vanuit instellingen, zoals door de Algemene Rekenkamer gekozen in dit profiel, geeft een beperkt beeld. Hiernaast kunnen andere percepties worden gelegd, zoals die van de afnemer. De ‘reguliere’ hoger onderwijsstudent heeft keuze uit een beperkt aantal grote en bedrijfsmatige instellingen, die alle onderworpen zijn aan dezelfde kwaliteitskaders en managementinstrumenten. Voor veel studenten speelt, vooral in het hoger beroepsonderwijs, de reisafstand een grote rol waardoor ze vaak uit een zeer beperkt aantal hoger onderwijsinstellingen kiezen. Ook de zorgmarkt is beperkt zichtbaar voor de cliënt, wiens keuze nog meer dan de student gebonden is aan een bepaalde regio, en die beperkte mogelijkheden heeft tot informatieverwerving. Voor de cliënt in de ouderenzorg is er sprake van afhankelijkheid van de indicatie en van de instellingen waarvan hij zijn recht op voorzieningen krijgt. Goede keuzemogelijkheden zijn hooguit binnen bereik van een beperkte groep cliënten, door middel van een PGB. Deze groep is overigens in 2007 wel verdubbeld ten opzichte van 2003 maar nog altijd kleiner dan 20% en vooral extramuraal. De groei is zodanig sterk dat het in 2010 tijdelijk werd stopgezet (Ministerie van VWS, 2010) en vanaf 2014 voor mensen zonder verblijfsindicatie door kabinet Rutte wordt afgeschaft.

Met name ‘exit’ is vaak niet goed mogelijk, vanwege onvoldoende alternatieven. De oorspronkelijke zorgverenigingen en verzuilde organisaties zijn stichtingen geworden. Ze zijn gaandeweg meer blootgesteld aan kwaliteitskaders en managementinstrumenten, die in veel gevallen niet pasten bij de rationaliteit van professionals bij het uitvoeren van kerntaken.

### *Verandering speelveld veroorzaakt dilemma's bij maatschappelijke dienstverleners*

Het is de vraag of de hybride organisaties aan deze ontwikkelingen voldoende tegenwicht kunnen bieden. Met ‘voldoende’ wordt bedoeld op de vraag of kwaliteitsopvattingen die behoren bij politiek-bestuurlijke rationaliteit en marktrationaliteit niet teveel ten koste gaan van rationaliteit van professionals en afnemers. Van Hout (2006a) onderscheidt zeven gedragsrationaliteiten, die werken als trekkrachten in de ouderenzorg. Naast de medisch professionele zijn er de ouderenzorgspecifieke en familiair-lokale rationaliteit. Echter ook de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke rationaliteit spelen een rol in de ouderenzorg. Tenslotte spelen de zakelijke- en de marktrationaliteit <sup>112</sup>. De spanning tussen deze trekkrachten verandert voortdu-

---

<sup>112</sup> Maatschappelijke rationaliteit omvat maatschappelijke basiswaarden als toegankelijkheid, rechtvaardigheid en gelijkheid. Er zijn politiek bestuurlijke waarden als controleerbaarheid, betaalbaarheid en solidariteit (de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). Medische rationaliteit omvat professionele autonomie, medisch ethische criteria maar ook zelfbeschikking. Voor de ouderenzorg specifieke kwaliteitsopvattingen zijn bijvoorbeeld toewijding, zingeving, menselijkheid en respect. Zorg voor ouderen vindt plaats op persoonlijke basis, gebaseerd op elementaire vereisten van waardigheid, eerbied en respect voor het menselijk individu. Maar ook dient verzorging liefdevol te zijn. Verzorging dient verleend te worden in de geest van bepaalde geloofsovertuigingen, tradities en



rend en de dilemma's nemen steeds een andere vorm en inhoud aan. Door de extramuralisering (wijziging van de bewonerssamenstelling) gaan bijvoorbeeld de medisch professionele waarden een grotere rol spelen (zie Van Hout, 2006a). Analooq hieaan kunnen de verschillende kwaliteitspercepties binnen de hoger onderwijs- en ouderenzorginstellingen worden gezien. Elk van de spelers waar de instellingen mee te maken hebben heeft invloed op deze percepties.

Met de toename van politiek bestuurlijke druk neemt ook de aandacht voor de kwaliteitspercepties vanuit de overheid toe. Het gaat hierbij vooral om de volgende percepties.

- *Perceptie overheid: betrouwbaarheid en transparantie.* Hierbij horen kwaliteitsopvattingen als controleerbaarheid, betaalbaarheid en solidariteit. Betrouwbaarheid en transparantie van processen staan hoog in het vaandel bij overheden en toezichthouders waar de instellingen in hoger onderwijs en ouderenzorg mee te maken hebben.
- *Perceptie overheid: goed rendement.* Sleutelwoord is hier zakelijkheid. Onder druk van afnemende budgetten gaat het bij de onderzochte maatschappelijke dienstverleners steeds meer om het zoeken naar het grootst mogelijke financieel rendement. In de ouderenzorg, een voorbeeld van het door Gastelaars (2007) omschreven type dienstverlener 'zorgarrangement', spelen daarbij nog aspecten zoals continuïteit van de bedrijfsvoering een rol.

Met de afname van de invloed van professionals en afnemers komen de volgende kwaliteitpercepties meer onder spanning te staan.

- *Perceptie professionals: autonomie.* Van Hout (2006) noemt professionele autonomie, protocollen en beroepsethiek. Behalve in de ouderenzorg is 'professionele dienstverlening' in het hoger onderwijs zeer belangrijk. Het gaat hier om moeilijk grijpbare onderwijsprocessen en het creëren van een leeromgeving, waarbij de student onderwerp van beoordeling is maar ook zelf beoordeelt. Zoals in het begin van dit hoofdstuk beschreven voelen de professionals zich steeds meer ingekaderd door regels en rendementseisen.
- *Perceptie afnemers: voldoen aan verwachting.* In het marktdenken zoals aangetroffen in dit onderzoek spelen behoeften, imago en communicatie een rol bij verwachtingen van de 'klant' van publieke dienstverlening zoals student en oudere. Het feit dat instellingen maar beperkt aan deze verwachtingen kunnen voldoen wordt veroorzaakt door bureaucratische processen en rendementseisen.

---

daarmee samenhangende opvattingen over goede zorg. Tevens is goede zorg ingebed in het besef dat ouderen deel uitmaken van gemeenschappen, verenigingen en buurten (Van Hout, 2006a).

Met het denken achter de WMO is er tenslotte meer beleidsaandacht bij de overheid gekomen voor de verbanden van zorginstellingen met de lokale gemeenschap. Dit kan leiden tot de volgende perceptie van kwaliteit.

- *Perceptie gemeenschap: leggen van maatschappelijke verbanden.* Het gaat hier om de kwaliteit van samenwerking met de lokale overheid, vrijwilligersorganisaties, instellingen en andere organisaties en het leggen van wederkerigheidsrelaties binnen de lokale gemeenschap waar ouderenzorginstellingen liggen. Ook in het hoger onderwijs spelen de verbanden met de lokale gemeenschap een rol zowel via het primaire proces als via de invloed van de instellingen op de lokale gemeenschap voor wat betreft bijvoorbeeld huisvesting en werkgelegenheid.

De veranderingen op het speelveld hebben effect op de dominantie van de verschillende percepties. Een groter wordende druk vanuit politiek, bestuur en toezicht heeft spanning gezet op de relatie tussen professionals en afnemers. Toename van de toezichtdruk werkt beperkend op het ontwikkelen van bij professionals passende manieren van kwaliteitsverbetering. Het denken in termen van de verbanden met de lokale gemeenschap is met de WMO versterkt en dus relatief nieuw. Er is sprake van een spanningsveld met het ‘verzorgingsstaat’ denken op landelijk niveau en ook het markt- en klantdenken ligt niet direct in lijn met het zien van afnemers als onderdeel van de gemeenschap.

Bestuurders van maatschappelijke dienstverleners staan dagelijks voor dilemma’s waarbij keuzes moeten worden gemaakt. Hun bewegingsruimte is echter beperkt.

## Het debat rond marktwerking als dialoog van doven

*De dialoog doet denken aan een strijd*

De tegengestelde beelden van kwaliteit binnen de context van de marktwerking in het hoger onderwijs en die van de ouderenzorg doen denken aan eerder aangehaalde beschrijvingen van Van Eeten in zijn boek *‘Dialogues of the Deaf’* (1999) over maatschappelijke discussies waarbij partijen vastzitten in hun posities. Hier gaat het niet meer zozeer om argumenten, maar is er ook iets anders aan de hand. Het is geen dialoog, omdat partijen niet goed naar elkaar luisteren<sup>113</sup>. Van Eeten (1999) trekt in een van zijn analyses een parallel met volksverhalen, waarbij partijen een ‘strijd’ voeren. In dit geval gaat het om de strijd van beleidsmakers die het ‘publiek belang’ voor ogen hebben, tegenover de professionals die de belangen van ‘goede zorg en onderwijs’ tegenover het ‘markt- en managementdenken’ proberen te bevechten, maar worden ingelijfd. Hij refereert daarbij aan Propp (1968). De rollen in een dergelijke strijd zijn steeds terugkerend.

---

<sup>113</sup> Een begrip dat in de psychologie geassocieerd wordt met situaties waar sprake is van tegenstellingen en polarisatie is ‘confirmation bias’. Dit staat voor het actief zoeken naar het eigen gelijk.

- In de *strijd van de 'tegenstanders'* van marktwerking zijn het bijvoorbeeld belangengroeperingen die de rol spelen van 'held', die opkomt voor de afnemers en professionals als 'slachtoffer' van de situatie waarin de ouderenzorg verkeert. De overheid en sommige politieke partijen worden hierbij gezien als 'opponenten' en het management van instellingen soms zelfs als 'schurk', bijvoorbeeld in het geval van 'schandalen'. Inhoudelijke en ethische waarden staan hoog in het vaandel en men heeft het idee dat deze steeds verdedigd moeten worden.  
Een ander voorbeeld van deze zienswijze is een over onderzoek naar morele dilemma's in de zorg door het eerder genoemde Centrum voor Ethiek en gezondheid (2009). Deze dilemma's worden ervaren als een gevolg van bijkomende taken die extra tijd in beslag nemen en ten koste gaan van goede zorg. Er leven twijfels en onvrede over marktwerking als verschijnsel<sup>114</sup>. Als belangrijk motief wordt bezuiniging ervaren door politiek en instellingen.
- In de *strijd voor het 'publiek belang'* zijn het de overheid en beleidsmakers die marktwerking zien als oplossing, en in hun beleving vervullen ze een rol vergelijkbaar met die van held als zij opkomen voor het belang van de 'belastingbetaler' en de 'kiezer'. Bedrijfseconomische waarden benadrukt men als uitgangspunt. De gedachte is dat professionals strak moeten worden aangestuurd door managers. Marktwerking en managementinstrumenten worden ingezet. Als opponenten hierbij zien zij beleidscritici en belangengroeperingen zoals 'Beter Onderwijs Nederland' en politieke partijen die zich keren 'tegen' marktwerking in de ouderenzorg en het hoger onderwijs.

### *Eenzijdige oriëntatie van spelers*

In de benadering van burgers als afnemers van maatschappelijke dienstverlening zijn er vele ambities. Binnen de maatschappelijke dienstverlening wordt naar afnemers gekeken als 'klanten' waarbij professionals 'handelingen verrichten'. Deze klanten moeten echter ook gelijk behandeld worden. Daarnaast is er de benadering van de burger als medeverantwoordelijke in het kader van de 'civil society', die meer uitgaat van maatwerk. Burgers worden ook aangesproken in hun rol van medebestuurder. Het is echter problematisch een voldoende krachtige inbreng van burgers te organiseren. Er is spanning met de klantrol. Er zijn pogingen tot 'empowerment' van de burgers bijvoorbeeld via de WMO. Deze komen echter niet goed uit de verf (Putters e.a., 2010). Er wordt veel verbeterd, maar de afnemer merkt er weinig van (zie ook Noordegraaf en Meijer, 2007).

---

<sup>114</sup> Swierstra en Tonkens leggen in RMO (2009) een verband tussen marktwerking, prestatiemeting, keuzedwang en individualisering enerzijds, en twijfels en onvrede bij mensen anderzijds. Dit houdt volgens hen verband met transparante wereld waarin iedereen voortdurend met elkaar wordt vergeleken. Ze zien polarisatie als antwoord op deze onvrede.

Opvallend is dat de overheid en maatschappelijke dienstverleners een andere oriëntatie hebben en vooral bezig lijken te zijn met elkaar. De overheid stuurt de maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate via strakke protocollen en processen, in de rol van opdrachtgever, financier vooraf en kwaliteitsinspecteur achteraf. Er is weinig controle op werking van de markt.

- *Maatschappelijke dienstverleners zijn georiënteerd op de overheid* Maatschappelijke dienstverleners zijn grootschalig en de bestuurders hebben een brede scope met afstand tot de werkvloer (Onderwijsraad, 2004 en 2005). Er is een gesloten markt van toegelaten dienstverleners en hun brancheorganisaties. De dienstverleners hebben een sterke oriëntatie op en afhankelijkheid van de overheid: enerzijds qua kwaliteitscontrole, en anderzijds qua beschikbare middelen (Putters e.a., 2010; RMO, 2006).
- *De overheid is georiënteerd op bezuiniging en controle* Er wordt bezuinigd en geld besteed aan overhead, zonder te weten hoeveel overheidsmiddelen er overblijven voor het primaire proces. Incidenten worden uitvergroot in de publieke opinie en politiek, hetgeen soms leidt tot een verscherpte externe overheidscontrole en meer overhead. De overheid slaagt er in de ogen van 'tegenstanders' van marktwerking onvoldoende in om afnemers en professionals de benodigde aandacht te geven, te begrijpen en beschermen.

#### *De dominantie van het discours rond marktwerking en controle*

De introductie van marktwerking heeft de machtsverhoudingen van overheid en publieke dienstverleners aanzienlijk veranderd. Het verankeren van een goed machtsevenwicht in het systeem wordt van belang geacht in een speelveld als dat van de maatschappelijke dienstverlening. Het beeld dat ontstaat is dat het nu zo werkt dat de overheid zaken overlaat aan de markt en vervolgens meent dat zij 'tegenmacht' in moet zetten op de markt door middel van toezicht en controles<sup>115</sup>. Het gaat echter, zoals ook naar voren komt uit dit onderzoek, niet alleen om de werking van het evenwicht van letterlijke macht maar ook om dat van bijbehorende percepties en denkpatronen. Volgens de theorie van Foucault (o.a. 1963), worden kennis en discours van belang geacht voor macht. Wat uitgesloten wordt of niet, is deel van een 'discursieve orde'. Een 'discours' geeft betekenis, bepaalt wat je wel of niet mag zeggen, wat goed of fout, normaal of afwijkend is. Kennis werkt niet tegen de macht, maar macht werkt door kennis.

De beschrijving van de effecten van marktwerking op kwaliteit wordt treffend verwoord door Achterhuis (2010). Volgens Achterhuis hebben het neoliberalisme en de dominantie van het marktdenken een eenzijdig mensbeeld van de mens als 'homo economicus' met zich mee gebracht. Vrij vertaald heeft het discours rondom de 'vrije' markt veel beslissingen impliciet beïnvloed en zijn we dit als

---

<sup>115</sup> Voor een uitleg van het begrip 'tegenmacht' of 'countervailing power', zie ook Galbraith 'The anatomy of power' (1983).

vanzelfsprekend gaan zien, zonder hieraan grenzen te stellen, anders dan door toezichthouders en management<sup>116</sup>. Toezicht via een ‘alziend oog’ en disciplinerend blijven steeds nodig om de vrije markt in te richten en te bewaken<sup>117</sup>.

Heeft marktwerking en marktdenken ons dan een gevangene van ons eigen denken waarnemingspatroon gemaakt?

#### 12.3.4. Lessen uit de woningcorporatiesector

##### Aard van de sector

De woningcorporatiesector is net als de ouderenzorg een vorm van maatschappelijke dienstverlening, die in samenspel met de lokale gemeenschap plaatsvindt. Binnen deze sector gaat het om investeringen in woningbouw voor minder vermogenden. Een belangrijk verschil met ouderenzorg en hoger onderwijs is dat er geen sprake is van dienstverlening door professionals als kerntaak.

##### Tegenstrijdige redeneerlijnen: ook voor woningcorporaties?

Er zijn eerder in dit stuk drie redeneerlijnen in verband met marktwerking onderscheiden. De vraag is in hoeverre deze van toepassing zijn op woningcorporaties.

*Marktwerking leidt tot een groter kostenbewustzijn, en dat leidt weer tot een grotere efficiency en beheersbaarheid; dit laatste is de vraag.*

Marktwerking in dienst van efficiencydenken kan bij moeilijk meetbare diensten in ouderenzorg en hoger onderwijs leiden tot uitkleding in plaats van tot productverbetering en innovatie. Dit effect is bij woningcorporaties echter anders, zie ook Koolma (2008). In de woningcorporatiesector is taakversnippering en uitkleding niet zozeer aan de orde in de onderzoeksperiode. Dit wil echter niet zeggen dat woningcorporaties efficiënt zijn. Schaalgrootte blijkt volgens zijn onderzoek echter wel nadelig voor beheersing van kosten en van processen in het woningbeheer bij woningcorporaties.

---

<sup>116</sup> Hierbij wordt verwezen naar Frissen (2008) in Ankersmit ‘De tien plagen van de Staat’.

<sup>117</sup> Het discours toegepast bij publieke dienstverleners vertoont parallellen met economiseringsvertoog waar Grit (2000) in zijn proefschrift over schrijft. Het suggereert dat de markt ingezet kan worden om de efficiency en effectiviteit te verbeteren, en een productiviteitswinst te bewerkstelligen. Resultaten worden beter als je mensen en organisaties op hun uitkomsten aanspreekt. Het bestuur staat welliswaar op afstand maar vraagt veel informatie. Grit (2000) gebruikt de term een “regime van informatievoorziening” (p.170).

*Marktwerking leidt tot minder regelgeving, en dat leidt weer tot meer flexibiliteit van aanbieders: maar deze moet wel worden benut.*

Dit komt in deze sector beter uit de verf dan bij hoger onderwijs en ouderenzorg. De door de BBSH geboden ruimte lijkt door corporaties echter niet optimaal benut te worden. Het beeld is, dat parallel aan de omslag van vereniging naar stichting en de schaalvergroting, er bij veel woningcorporaties meer afstand tot de lokale gemeenschap en -overheid is ontstaan. Dit heeft een negatieve invloed op het leveren van 'maatwerk' (zie ook Koolma, 2008).

*Marktwerking leidt tot productverbetering, innovatie en meer keuzevrijheid voor afnemers: maar de woningmarkt functioneert niet.*

Een beeld is dat door de afname van de inhoudelijke rol van de overheid er geen productverbetering maar juist schijnkeuzes in het hoger onderwijs en de ouderenzorg ontstaan. Enerzijds zijn mede dankzij schaalvergroting van woningcorporaties projecten gerealiseerd. Anderzijds is het de vraag of de geboden flexibiliteit van het BBSH in de corporatiesector ten gunste komt aan de innovatie ten behoeve van en met afnemers. Dit hangt samen met de beperking door de huisvestingswet, de huurprijzenwet en overige regelingen, waaronder die in de markt van koopwoningen. De indruk van veel deskundigen is dat de woningmarkt niet functioneert en er een slechte afstemming is tussen vraag en aanbod (zie ook VROM Raad, 2007).

## Lessen

Ontwikkelingen in de corporatiesector vertonen parallellen met die in het hoger onderwijs en de ouderenzorg. Ook in deze sector is de ontwikkeling op onderdelen eerder te typeren als verstatelijking dan als marktwerking (zie ook hoofdstuk 11). Opvattingen over kwaliteit zijn, in de loop van de onderzoeksperiode, ook in deze sector steeds meer op efficiency gericht.

Twee belangrijke factoren waardoor de marktwerking binnen de sector (althans in de onderzoeksperiode) relatief geruislozer is verlopen zijn:

- De aard van de sector. De 'nieuwe' aansturingsmechanismes verdragen zich beter met de, meer op kapitaal, en minder op professionele dienstverlening, gerichte aard van de sector <sup>118</sup>.
- De relatief grote vrijheid die het BBSH geeft aan de instellingen.

---

<sup>118</sup> Hier dringt de vergelijking zich op met Fukuyama (2005) zoals die in hoofdstuk 6.2. over kwaliteit van publieke dienstverlening is gemaakt. Hij stelt dat een hoge intensiteit van transacties de mogelijkheid om goed toezicht uit te oefenen op publieke diensten bemoeilijkt. Daarnaast is een niet-specifiek karakter bemoeilijkend. Bij niet-specifieke diensten met een hoge intensiteit van transacties, zoals zorg en onderwijs, is toezicht juist minder effectief en passend, volgens Fukuyama (2005).

De overheid kan leren van de voordelen van deze andere vorm van besturing dan die via intensief toezicht en controle, zoals toegepast in het hoger onderwijs en ouderenzorg.

Er zijn echter ook aandachtspunten die gelden voor alle onderzochte sectoren, zoals:

- Het gevaar van een te grote oriëntatie op elkaar en te weinig verbinding met de lokale gemeenschap en afnemers,
- Aandacht voor productverbetering en innovatie. De marktwerking in een marktsegment (sociale huurwoningen) kan niet los gezien worden van die in een totale (woning)markt. Het gezichtsveld vanuit de 'quasi markt' (van woningcorporaties) is daarbij te beperkt.

#### **12.4. Conclusies**

Dit onderzoek is begonnen vanuit verwondering over het sterke markt- en managementgeoriënteerde denken in de publieke dienstverlening. Gezocht is naar de effecten van de ingezette marktwerking op kwaliteit. Uiteindelijk heeft het onderzoek zich toegespitst op de maatschappelijke dienstverlening. In het bijzonder hoger onderwijs en ouderenzorg, waar een hoge mate van interactie en persoonlijke relatie van professionals met de afnemers kenmerkend is. In de sectorstudies zijn percepties van kwaliteit en marktwerking beter en meer in detail zichtbaar gemaakt door het in beeld brengen van de percepties van de belangrijkste spelers, in de verschillende regeerperiodes.

#### **Marktwerking of verstatelijking?**

Bestuurders van maatschappelijke dienstverleners staan dagelijks voor dilemma's waarbij keuzes moeten worden gemaakt. Hun bewegingsruimte is echter beperkt. De indruk is dat het begrip marktwerking een geheel Nederlands polderkarakter met oplossingen tussen markt en staat, gekregen heeft. Leest men documenten over marktwerking en publieke dienstverlening in andere landen (Waslander, 1999; Van der Boom, 2008; Ecorys, 2010), dan lijkt het soms over een andere marktwerking te gaan. Uit de sectorstudies komt naar voren dat de gekozen vorm van marktwerking op een aantal aspecten meer kenmerken van verstatelijking heeft dan van marktwerking:

Strakke financiële kaders en aanvraagprocedures

- Er is welliswaar sprake van outputfinanciering, maar er zijn strakke kaders en procedures om financiering te krijgen. Afnemers maken, veel meer dan in de beginperiode, aanspraak op het recht op ouderenzorg en hoger onderwijs, en er is veel aandacht voor gelijke behandeling.

Van private naar overheidsfinanciering

- In de ouderenzorg was bij thuiszorginstellingen eerst sprake van een transformatie van verenigingen (met betalende leden) naar ‘outputgestuurde’ stichtingen.

Strengere kwaliteitseisen

- Instellingen moeten voldoen aan strenge(re) kwaliteitskaders om toegelaten te worden tot overheidsfinanciering.

Afgenomen aantal concurrenten

- Met name bij hogescholen is sprake geweest van een grote fusiegolf. Dit is tevens het geval bij de ouderenzorg. Als gevolg hiervan hebben instellingen minder concurrenten.

Verder valt op dat veel instellingen van lokaal georiënteerd, naar een regionale focus zijn gegaan. Hierbij is sprake van een toegenomen oriëntatie op de landelijke overheid.

### **Percepties van kwaliteit en marktwerking: beeld van polarisatie**

De introductie van marktwerking is gepaard gegaan met tegenstrijdige redeneerlijnen en daaruit voortvloeiende praktijken van afrekening, planning en controle.

Mede hierdoor heeft deze introductie spanningen met zich mee gebracht.

Een analyse laat een sterke oriëntatie van de overheid en instellingen op elkaar zien.

De (machts)verhoudingen zijn verschoven in het nadeel van professionals en afnemers.

Belangrijke onderwerpen van spanning zijn de positie, inhoudelijke aspecten, autonomie, aandacht en benodigde middelen voor professionals en afnemers. Deze spelers zijn de dragers van kernprocessen van maatschappelijke (publieke) dienstverlening.

De tegengestelde beelden van kwaliteit binnen de context van de marktwerking in het hoger onderwijs en de ouderenzorg doen denken aan eerder aangehaalde beschrijvingen van Van Eeten in zijn boek ‘Dialogues of the Deaf’ (1999) over maatschappelijke discussies waarbij partijen vastzitten in hun posities. Hier gaat het niet meer zozeer om argumenten, maar is er ook iets anders aan de hand. Het is geen dialoog, omdat partijen langs elkaar heen praten. Dit hangt mogelijk samen met de volgende zaken die eerder in dit hoofdstuk naar voren kwamen:

- Algemeen: Er ontbreekt informatie over (lange termijn) effecten van marktwerking. Het discours rond marktwerking en controle is dominant. Overheid en instellingen zijn vooral georiënteerd op elkaar. Er is beperkt zicht op de uitvoeringspraktijk.
- Bij ‘voorstanders’: Er zijn tegenstellingen in redeneerlijnen bij het inzetten van marktwerking.



- Bij 'tegenstanders': Men gaat uit van andere waarden. Er lijkt ook sprake van gevoelsmatige weerstand tegen marktwerking.

### **Effecten van marktwerking op kwaliteit in hoger onderwijs en ouderenzorg**

De vraag waar dit onderzoek mee begon, naar de effecten van marktwerking op kwaliteit, kan worden beantwoord. Het is wel zo dat er altijd sprake is van effecten van het inzetten marktwerking als instrument in combinatie met andere invloedsfactoren.

Publieke dienstverleners verkeren, als hybride organisatie, in een bijzondere positie. Zij hebben te maken met doelstellingen van de overheid en die van ondernemingen. Voor kwaliteit is het relevant dat voor hen vaak meerdere regimes naast elkaar gelden. Ze moeten verantwoording afleggen aan de overheid op basis van betrouwbaarheid en inhoudelijke keuzes, en ook voldoen aan de verwachtingen van de markt. Gedurende de onderzoeksperiode zijn een aantal verschuivingen waarneembaar.

Het antwoord op de onderzoeksvraag 'Wat zijn effecten van marktwerking op kwaliteit in verschillende sectoren (ouderenzorg en hoger onderwijs) van publieke dienstverlening?' zal, gebaseerd op de sectorstudies, gegeven worden aan de hand van de drie 'trade-offs' die hier het gevolg van zijn.

*Eerste trade-off: Marktwerkingsbeleid heeft geleid tot meer aandacht voor kwaliteit als 'goed rendement', maar tot minder ruimte voor 'goede' kwaliteit van dienstverlening zoals gezien door professionals.*

Bij het in gang zetten van marktwerking was een eerder genoemde redeneerlijn: Marktwerking leidt tot een groter kostenbewustzijn, en dat leidt weer tot een grotere efficiency en beheersbaarheid. Hierdoor kunnen de afnemers per saldo op meer 'rendabele' wijze worden bediend. Uit de sectorstudies komt naar voren dat met het (marktwerking)beleid bijvoorbeeld opvang van het toegenomen aantal studenten mogelijk is gebleken. Tevens komt naar voren dat met het (extramuraliserings- en marktwerking)beleid in de onderzoeksperiode de kosten van ouderenzorg maatschappelijk acceptabel zijn gebleven.

Hieraan zit echter ook een andere kant. Instellingen zoeken naar het grootst mogelijke financieel rendement onder druk van afnemende budgetten. De heersende gedachte bij dit zoeken (in de onderzochte periode) is, dat het besteden van zo min mogelijk en zo goedkoop mogelijke uren door professionals aan de afnemers 'rendabel' is. Tegelijkertijd neemt de focus op 'processen' en 'prestaties' binnen de instellingen toe. Er is een verschuiving van uren die door professionals aan de afnemers worden besteed naar uren ten behoeve van het registreren, verantwoorden, controleren en ondersteunen. Ook leidt het rendementsdenken bijvoorbeeld tot splitsing van taken van professionals in 'handelingen' en het invoeren van bijko-

mende taken in het kader van kwaliteitscontrole, overdracht en verantwoording. Een belangrijk 'trade-off' effect is een afname van de benadering van kwaliteit als 'professionaliteit'. De kwaliteitsperceptie van 'professionele autonomie' komt hierbij in toenemende mate onder druk te staan. Het kunnen toepassen van kennis van professionals bij het beoordelen van problemen en het ondersteunen van de afnemers wordt door dit rendementsdenken bemoeilijkt.

Gerelateerd aan hoofdstuk 6 en de typologie van Gastelaars (1997) komt deze tendens vooral ten gunste van kwaliteitsopvattingen zoals zichtbaar bij publieke dienstverleners verbonden met 'massadienstverlening'. De ontwikkeling gaat echter ten koste van kwaliteitsopvattingen gekoppeld aan 'professionele dienstverleners'.

*Tweede trade-off: Marktwerkingsbeleid heeft geleid tot meer aandacht voor kwaliteit als 'gelijke behandeling' en tegelijk tot minder ruimte voor kwaliteit als 'draagvlak'.*

De eerdere redeneerlijn was: Marktwerving leidt tot productverbetering, innovatie en meer keuzevrijheid voor afnemers als gevolg van de grotere flexibiliteit van aanbieders (vraagzijde). In het streven naar productverbetering en innovatie is het aantal (bachelor- en master) opleidingen toegenomen in de onderzoeksperiode. Ook is er op onderdelen meer ruimte gegeven aan de instellingen, en met het PGB zijn mogelijkheden tot vraagsturing gerealiseerd.

Van meer samenwerking met afnemers bij deze zaken is desalniettemin slechts beperkt sprake geweest. Strakke protocollen en toetsingskaders als instrument om basiskwaliteit en het recht op publieke dienstverlening te garanderen, hebben bijvoorbeeld geleid tot het verdwijnen van het karakter van 'vrijwillige vereniging' in de thuiszorg (en ook bij een sterke afname hiervan bij woningcorporaties). Ook is er sprake van meer afstand tot de lokale gemeenschap door de schaalvergroting. Het lijkt er eerder op dat, als gevolg van de verstatelijkingsprocessen, er voor de meeste diensten sprake is van een afname van de betrokkenheid van afnemers en de lokale gemeenschap bij de totstandkoming van publieke dienstverlening. Verwijzend naar hoofdstuk 6, komt dit vooral ten gunste van kwaliteitsopvattingen verbonden met de verantwoording naar overheid en toezichthouders 'het volgen van regels en procedures' in combinatie met de eerder genoemde 'massadienstverlening' in termen van Gastelaars (1997). Het gaat ten koste van waardering van kwaliteit als 'draagvlak', zoals zichtbaar bij publieke dienstverleners als 'vrijwillige vereniging'. Afnemers zijn meer klant op afstand geworden.

*Derde trade-off: Marktwerkingsbeleid heeft geleid tot meer aandacht voor kwaliteit van 'processen' en 'formats'; tegelijk is er minder ruimte voor kwaliteit van 'individuele dienstverlening' door organisaties.*

De eerder genoemde redeneerlijn was: 'marktwerving leidt tot minder regelgeving, en dat leidt weer tot meer flexibiliteit van aanbieders'. Marktwerkingsbeleid heeft geleid tot minder regels op bepaalde terreinen, om meer flexibiliteit van publieke

dienstverleners te bewerkstelligen. Waar er minder regels zijn is er grotere vrijheid, zoals die ten aanzien van investeringen in huisvesting en voorzieningen. Er is echter tegelijkertijd sprake van veel andere regelgeving vanuit de overheid gericht op verantwoording achteraf zoals accreditatiekaders, vergoedingstelsels, verplichte registraties en controlesystemen. Schaalvergroting is actief gestimuleerd door de overheid.

Dit heeft geleid tot instellingen met een breder aanbod aan diensten. Als gevolg van schaalvergrotingsprocessen is er sprake geweest van een toename van interne bureaucratische processen en -cultuur en zijn stafafdelingen binnen instellingen ontstaan. Beide factoren, interne en externe bureaucratische processen, versterken elkaar.

Er is ook in dit opzicht sprake van een 'trade-off' effect. Het marktwerkingsbeleid is verweven met een strakkere, zakelijker aansturing van publieke dienstverleners in de onderzochte sectoren. Het ontstaan van het 'recht' op zorg en onderwijs, 'gelijke behandeling' en 'duidelijke regels' spelen in toenemende mate een rol. Het willen controleren en toezien op basis van 'informatie' is ook een factor, bijvoorbeeld vanuit overwegingen van 'rechtmatigheid'. Een veronderstelling is hierbij dat er door deze informatie beter gecontroleerd kan worden of de overheidsmiddelen rechtmatig besteed worden en 'willekeur' voorkomen wordt.

Professionals en ondersteuners binnen instellingen moeten zoeken naar schaarse flexibiliteitsruimte om actief en tijdig in te kunnen spelen op de markt. Er is ook maatschappelijke druk. Waar er sprake is van innovatie en differentiatie, lopen organisaties tevens de kans op maatschappelijke discussie, omdat dit gepaard gaat met risico's of niet past binnen de kaders.

Refererend naar de in hoofdstuk 6 behandelde kwaliteitsopvattingen, komt de geschetste ontwikkeling vooral ten gunste van de invloed van overheid en toezichthouders 'het volgen van -vooral interne- regels en procedures' en 'massadienstverlening' in termen van Gastelaars (1997). Het gaat ten koste van kwaliteit van 'individuele dienstverlening' bij publieke dienstverleners.

### *Trade-offs als gevolg van marktwerking*

De term 'trekkrachten', die Van Hout (2006a, 2007) introduceerde voor de intramurale ouderenzorg, is ook van toepassing op de kwaliteit van maatschappelijke publieke dienstverlening in de onderzochte sectoren. Deze trekkrachten hebben gezorgd voor verschuivende kwaliteitsopvattingen. Op sectorniveau beschouwd, is dit in het voordeel van een de aandacht voor een 'goed rendement' en 'gelijke behandeling'. Er is echter minder aandacht geweest voor 'dienstverlening door professionals', 'draagvlak van belanghebbenden' en 'op het individu gerichte dienstverlening'.

### **12.5. Afsluitende beschouwing: vragen rond maatschappelijke dienstverlening en marktwerking**

Er zijn nog veel relevante vragen te stellen. Wat is de kernbedoeling van maatschappelijke dienstverlening? Wat kunnen marktwerking of competitie hierin betekenen? Wat zijn realistische (kwaliteits- en kosten-)doelstellingen van marktwerking? Hoe kunnen deze doelstellingen worden bereikt? Een gerelateerde vraag is hoe toetsing van deze moeilijk meetbare maatschappelijke diensten kan plaatsvinden, zonder te leiden tot bureaucratisering en eenvormigheid. Als afsluiting van dit hoofdstuk volgt een persoonlijke beschouwing.

#### **Wat is de kernbedoeling van maatschappelijke dienstverlening?**

De WRR is ingegaan op deze vraag in zijn rapport ‘Verzorgingsstaat herwogen’ (2006). Maatschappelijke dienstverlening is een onderdeel van de verzorgingsstaat. De vier functies die de WRR noemt zijn het ‘verzorgen’ en ‘verheffen’, ‘verbinden’ en verzekeren’.

Op basis van dit onderzoek komt naar voren dat het doel van maatschappelijke dienstverlening in de eerste plaats maatschappelijke dienstverlening is. In het hoger onderwijs en de ouderenzorg behelst maatschappelijke dienstverlening primair de processen die zich afspelen tussen professionals en afnemers. Daarnaast spelen er nog andere belangen een rol, zoals die van de overheid en de lokale gemeenschap.

Het is de vraag of belangen van de landelijke overheid zoals transparantie en kostenbeheersing, in deze redenering niet meer gezien zouden moeten worden in randvoorwaardelijke zin, omdat de overheid maatschappelijke dienstverlening ondersteunt.

#### **Wat kan marktwerking of competitie betekenen voor maatschappelijke dienstverlening?**

Een van de lessen uit het enige jaren later uitgebrachte onderzoek marktwerkingsbeleid van het ministerie van EZ (2008, p.69) heeft dezelfde strekking: “Marktwerking is een middel, en niet een doel. Het is met name een bruikbaar instrument om de doelmatigheid en dynamiek (innovatie) te vergroten in die sectoren waar consumenten hun vraag effectief kunnen uitvoeren en bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op die vraag kunnen inspelen.” Vanuit dat oogpunt is het de vraag of (meer) marktwerking in de onderzochte sectoren hoger onderwijs en ouderenzorg voor de hand ligt.

Waar zit nu de mogelijke toegevoegde waarde van de markt in maatschappelijke dienstverlening? Er komt volgens Adam Smith geen centrale planner aan te pas (zie

hoofdstuk 7 over marktwerking). De markt biedt ‘uitwisseling van informatie’ over de diversiteit van het aanbod en er is competitie. Hierdoor krijgen productverbetering en innovatie gestalte. Ook de WRR (2006) pleit voor differentiatie, investeren in variëteit en richten op het individu.

Differentiatie betekent letterlijk dat er ruimte is voor verschillende ‘eigenschappen’. De markt kan differentiatie faciliteren met kleinschalige organisaties met verschillende benaderingen, en culturele of religieuze achtergronden passend bij de leefstijl van afnemers. Differentiatie bij publieke dienstverleners kan zich uiten in: organisatievormen, verschillende prijs/kwaliteitverhoudingen en hybriditeit van organisaties.

- *Organisatievormen*: naast vormen die passen bij een massadienstverlener, zijn ook andere interessant, zoals organisaties als professionele dienstverleners (zie ook Gastelaars, 1997). Hiermee wordt in het bijzonder gedoeld op organisaties waar er veel ruimte wordt is voor professionals en hun relatie met cliënten, en de overhead beperkt is<sup>119</sup>.
- *Prijs/kwaliteitverhoudingen*: Bedrijven delen de markt in segmenten met verschillende prijs/kwaliteitverhoudingen in, kiezen een doelgroep en positioneren zich. Dit is relevant voor publieke dienstverlening. Een geïsoleerde benadering vanuit de ‘quasi markt’ van reguliere instellingen kan belemmerend werken. Als er geen goede doorgroeimogelijkheden of maatwerkoplossingen zijn blokkeert dit de marktwerking.
- *Hybriditeit*: Dekker (2008) wijst, evenals Karré e.a. (2007), op het ontstaan van gemengde organisatietypen tussen markt en staat en het naar elkaar toegroeien van commerciële partijen en partijen die zich bewegen op traditionele non-profit terreinen. Op de juiste wijze gehanteerd kunnen deze denkbelden inspirerende en bovendien bedrijfseconomisch gunstige relaties opleveren, zoals die tussen maatschappelijke dienstverleners en vrijwilligers.
- *Samenwerkingsverbanden*: De overheid kan een rol spelen in productverbetering en innovatie door samenwerkingsverbanden tussen organisaties te stimuleren en faciliteren. De WRR (2004) wijst erop dat innovatie ruimte vraagt voor interorganisationale samenwerkingsverbanden, hybriditeit en alliantievorming.

Marktwerking of niet, als de toenemende eisen van toekomstige generaties afnemers in ogenschouw worden genomen, is te verwachten dat er alleen maar meer differentiatie van maatschappelijke dienstverlening worden gevraagd.

---

<sup>119</sup> Een bekend voorbeeld hiervan is Buurtzorg Nederland. Professionals sluiten hierop aan, zijn integraal verantwoordelijk, en werken vanuit de relatie met de cliënt. Zie ook case study Albrandswaard (hoofdstuk 9) en Van Dalen (2010).

## **Hoe kan toezicht op moeilijk meetbare maatschappelijke diensten plaatsvinden zonder dat dat leidt tot bureaucratisering en eenvormigheid?**

Het is de vraag hoe opdrachtgever te zijn, doelen te stellen en te controleren in deze markt die van oudsher voor een groot deel is ontstaan uit de privésfeer, en waarop de overheid pas later een actieve rol ging spelen. De overheid heeft dit ingevuld door zich actief te profileren via de rol van opdrachtgever en kwaliteitscontroleur. Te onderscheiden zijn toezicht op het niveau van professionals, instellingen en de marktomgeving.

### *Het niveau van professionals*

Er zijn veel ideeën over het toezicht op het niveau van professionals (zie ook Ecorys, 2010, Wolfson, 2005). Hier volgen enkele observaties.

- Verantwoording en controle wordt niet altijd beschouwd als iets van de professionals zelf, maar als een opgelegde activiteit of activiteit van stafafdelingen (zie ook eerder dit hoofdstuk). Verantwoordingsinstrumenten als accreditaties brengen zaken niet altijd tijdig aan het licht (zie ook de incidenten in 2010 bij hogeschool InHolland).
- Er is de neiging van de Nederlandse politiek om sterke aandacht te geven aan excessen (zie ook Ecorys, 2010).
- De focus bij verantwoordingsinstrumenten en kwaliteitskaders is veelal procesgericht en is er weinig aandacht voor de inhoud (zo bevatten accreditatiekaders voor hoger onderwijs bijvoorbeeld geen inhoudelijke normen).
- Beroepsgroepen in de maatschappelijke dienstverlening zijn niet overal even sterk, sommige beroepsgroepen, bijvoorbeeld onderwijsprofessionals in het hoger beroepsonderwijs, zouden aan kracht kunnen winnen.

### *Het niveau van instellingen*

Als logisch gevolg van de ingezette marktwerking is sturing door de overheid aan de top van de maatschappelijke dienstverleners beperkt. Het is de vraag hoe de grip op de resultaten ‘aan de bestuurskant’ van de maatschappelijke dienstverleners eruit zou moeten zien, met een meer gedifferentieerd marktaanbod en een evenwichtig spelersveld in het vizier. Er zijn veel ideeën en initiatieven over toezicht op instellingen (zie ook gedachten over de transactiestaat van Wolfson in Bestuurskunde (2010); WRR (2005), en het wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010).

De belangrijkste observatie op dit punt is dat het opleggen van verantwoordingseisen op het niveau van professionals, individuele opleidingen of zorglocaties bijzonder kostbaar kan zijn gezien alle zichtbare en onzichtbare overheadkosten die het voor publieke dienstverleners met zich meebrengt. De les hiervan, is dat de vormgeving van de externe verantwoordingseisen vooral uiterste terughoudendheid van de overheid vraagt.

### *Het niveau van de marktomgeving*

Dit onderzoek laat zien dat het gedrag van publieke dienstverleners voor een belangrijk deel voortvloeit uit de externe omgeving. De rol van de overheid op het niveau van de marktomgeving zou vanuit dat gezichtspunt bezien, bijzonder effectief kunnen zijn vergeleken met controles van en toezicht op individuele organisaties of opleidingen. Bij het introduceren van marktwerving in de onderzochte sectoren ligt sturing door de overheid via organisaties als de NMA voor de hand. Een observatie is echter dat de overheid (NMA) zeer beperkt ingrijpt bij fusies, ondanks de hieraan verbonden nadelen (zie ook eerder dit hoofdstuk).

### **Perceptie marktwerving: politiek item of depolitiseren?**

In de sectorstudies valt op dat het hoger onderwijs, de ouderenzorg en de volkshuisvesting voor soortgelijke problemen staan maar dat het toch lijkt alsof men het wiel steeds opnieuw moet uitvinden of, zoals in het onderwijs, het woord 'marktwerving' vermijdt (zie ook SEO, 2008).

Marktwerving is van oudsher een van de politieke items en is nog steeds politiek beladen. Dit blijkt ook uit een recent onderzoek van NTS NIPO (2010), waaruit grote verschillen bij kiezers van de partijen bestaan over de toekomst van marktwerving.

Sommigen pleiten voor een depolitisering van marktwerving, en ontwikkelden een framework, beslismodel of afwegingskader (zie ook Plug e.a., 2003; SER, 2010). Wat hieraan opvalt, is de behoefte aan een zo groot mogelijke helderheid inzake randvoorwaarden en afwegingscriteria bij beslissingen van de overheid omtrent marktwerving in deze sectoren. De vraag is of de achterliggende visie niet te instrumenteel is en teveel uitgaat van een maakbare samenleving op dit onderwerp. Het is van belang lessen te trekken uit het verleden, zoals dit onderzoek beoogt.

### **De betekenis van maatschappelijke dienstverlening en de balans tussen spelers.**

De overheid heeft in de onderzoeksperiode het diverse veld van maatschappelijke dienstverleners actief beïnvloed, onder andere door 'marktwerving' als instrument in te zetten. Conclusie van dit onderzoek is dat de Nederlandse vorm van 'marktwerving' een weg is gegaan, waarbij de essentie van dienstverlening en het verheffen van de jonge, en verzorgen van oude mensen, vaak buiten beeld is geraakt. De langdurige polarisatie in de beeldvorming van/het discours over marktwerving kan gezien worden als signaal dat de balans verstoord is. Aangezien dit een groot maatschappelijk spelersveld betreft, zal een verandering hierin ook veel vragen.

Op basis van de beantwoording van de vragen in deze paragraaf komt naar voren dat de kernbedoeling van maatschappelijke dienstverlening wel eens eenvoudigweg maatschappelijke dienstverlening zou kunnen zijn.

Belangen van de overheid zouden meer gezien kunnen worden in randvoorwaardelijke zin. De waarde van de markt is vooral het ondersteunen van differentiatie en innovatie. Deze zal dan wel voldoende gestimuleerd moeten worden door de overheid. De visie van Putters e.a. (2010) dat sturingsmechanismen die passen bij een decentrale faciliterende overheid convenanten en overeenkomsten zijn, en niet zozeer externe controle van uitvoerende professionals lijkt zeer relevant.

De overheid doet er verstandig aan in te zetten op collectieve ambities samen met afnemers en professionals, de primaire spelers in de maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast zou ontbureaucratisering en beperking van overhead meer speelruimte geven voor kwaliteitsverbetering. Daarbij moet onderkend worden dat machtsverhoudingen in het spelersveld een sleutelrol spelen en deze een belangrijke remmende of stimulerende factor kunnen zijn. De rollen van de overheid als beleidsmaker, kwaliteitscontroleur en toezichthouder kunnen hierbij krachtig zijn, maar soms ook te krachtig. Dit lijkt een valkuil van geconstrueerde 'quasi-markten'.

De tijd lijkt gekomen voor het maken van meer structurele keuzes in de heroverweging van aansturingsmechanismen.





## LITERATUUR

- Aedes (n.d.), *Branche in beeld 2006*, geraadpleegd op [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl), juni 2011.
- Aakster, Dr. C.W. (Red.) (1987). *Oud, beeld van ouderen en ouderenzorg*. Groningen: Wolters Noordhof.
- Achterhuis H. (2010). *De utopie van de vrije markt*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek ondernemerschap*. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Goed bestuur tussen publiek en privaat*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs*. Den Haag.
- Ambtelijke commissie toezicht I, (2000). *Eindadvies Ambtelijke Commissie toezicht: Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag.
- Ankersmit, F. & Klinkers L. (2008). *De tien plagen van de staat*. Amsterdam: Van Gennep.
- Arnstein, S.R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association* 35 (4): p. 216–224.
- Baggen, P. (1998). *Vorming door wetenschap. Universitair onderwijs in Nederland 1815-1960* Dissertatie Nijmegen. Delft: Eburon.
- Baggen, P. en Weijers, I. (1995). *De toekomst van de universiteit*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bakker C.G., Steenbergen-Meertens, E. (2005). *Integrale kwaliteitszorg en verbetermanagement*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Barber, B. (2007). *De infantiele consument*. Amsterdam: Ambo.
- Bemmel, P. van, HBO raad (2006). *Hogescholen en HBO in historisch perspectief*. Den Haag, verkregen van <http://www.hboraad.nl>.
- Berg H. (2008). *De eigen aard van de overheid*, Delft: Eburon.
- Bij van der, Broekhuis en Gieskens, (2001). *Kwaliteitsmanagement in Beweging, van blauwdruk naar contingenties en dynamiek*. (2e druk). Deventer: Sigma, Kluwer.
- Boete voor scholen met te weinig lesuren (19 okt 2007), ANP, sectie Binnenland
- Boom, H. van der (2008). *Home nursing in Europe*. (proefschrift aan de Universiteit Maastricht, 2008). Amsterdam: Aksant.
- Boomkens, R. (2008). *Topkitsch en slowscience, kritiek van de academische rede*. Amsterdam: Van Gennep.
- Boomsma, S. (2005). *Kwaliteit van Dienstverlening*. Deventer: Kluwer.
- Boon, Van den C.A., Geeraerts D. (2005) Van Dale groot woordenboek van de Nederlandse taal, Utrecht: Van Dale lexicografie.
- Boonstra, J. (redactie). (2007). *Ondernemen in allianties en netwerken*. Deventer: Kluwer.
- Bouckaert, G. en Vandeweyer, S. (1999). *Kwaliteit in de overheid*. Brugge, België: Die Keure.
- Bouckaert B. en Godart van der Kroon A. (2000). *Hayek revisited*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Bovens, M.A.P. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. (6e druk). Deventer: Kluwer.
- Boxtel, R. van, (2000). *Contract met de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken.
- Brandsen, T., (2004). *Quasi market governance, an anatomy of innovation*. Den Haag: Lemma.
- Brandsen T., Dekker P. & Evers A. (red.). (2010). *Civiness in the governance and delivery of social services (paper)*. Nomos Baden-Baden.
- Brandsen, T., Donk, Van de W.B.H.J. en Kenis, P. (2006). *Meervoudig bestuur, publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Breedveld, E. (2003). *Thuiszorg in bedrijf, herstructurering van de thuiszorgbranche tussen 1987 en 1997*. Tilburg: IVA.
- Brink Drs.J., van den, (2003). *Stichting Opmaat 10 jaar*. Duiven: Tamminga.
- Brink, G. van Den, (2002). *Mondiger of moeilijker*. Amsterdam: University Press Amsterdam.
- Bronneman-Helmerts (1999). *Scholen onder druk*. Den Haag: SCP.
- Buddingh H. (2006, 28 augustus). Niet alleen met stenen slepen. Woningcorporaties hebben veel geld maar hebben ook veel plichten. *NRC Handelsblad*. Binnenland p 2.
- Buddingh H., (2007, 17 juli). Tarievenslag in thuiszorg leidt tot ontslaggolf. *NRC Handelsblad* Economie; Blz. 11.
- Buurma, H., (2000). *Maatschappelijke marketing van overheidsbeleid*, (proefschrift aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 2000), Den Haag: Lemma.
- Campbell, J. (1949, 1990). *De held met de duizend gezichten*, Amsterdam: Contact.
- CBS (2007). *Standaard bedrijfsindeling 1993, 2007*, Heerlen, Verkregen via <http://www.cbs.nl/>
- CBS (2008). *CBS Webmagazine*, 3 september 2008, Heerlen. Verkregen via <http://www.cbs.nl/>
- CBS (2009a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2008*, Heerlen. Verkregen via <http://www.cbs.nl/>
- CBS (2009b). *Onderwijsuitgaven kerncijfers* Heerlen. Verkregen via <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- CBS (2009c). *Historische reeksen, historie onderwijs 2008*, Heerlen. Verkregen via <http://statline.cbs.nl/statweb/>
- Centrum voor ethiek en gezondheid (2009). *Dilemma's van verpleegkundigen en verzorgenden*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (2002). *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*. Den Haag.
- Chavannes M. (2006, 3 juni). Zakkenvullen met de illusie van marktwerking (2006, 3 juni). *NRC Handelsblad*. *Opinie & Debat*, p 16.
- Chavannes M. (2007, 29 September). Kwaliteitsmaoïsme en intensieve toezicht-houdertij. *NRC Handelsblad*, *Opinie & debat*, blz.18.

- Cheps (1998). *Mergers in the Netherlands, restructuring higher vocational education*. Enschede.
- Cheps (2000). *Marktwerking in het hoger onderwijs. Een vergelijkende analyse van marktwerking in en discussies over vijf hoger onderwijssystemen*. Enschede.
- Cheps (2002). *Funding and recognition*. Enschede.
- Cheps (2004). *Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs. programma's en klanten*. Enschede.
- Cheps (2005). *Beleidsevaluatie van de MUB. Gezonde spanning*. Enschede.
- Cheps (2007). *Higher Education in the Netherlands*. Enschede.
- Cheps (2008). *New degrees in the Netherlands*. Enschede.
- Cheps (2005). *Marktwerking in vijf hoger onderwijssystemen – Hoger onderwijs monitor Thematisch rapport VI*, Enschede.
- Choice (2008). Tien jaar patronen en trends in 'student satisfaction' in Nederland. Leiden.
- Coalitie handhaaft bezuiniging op pgb. (2011, 24 juni). *NRC Handelsblad*. Binnenland, blz.nn.
- Commissie Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Coops, R.H. (1995). *Van Overheid naar markt*. Den Haag: SDU.
- Crosby, P. (1979). *Quality is Free*. New York: McGraw-Hill.
- Daft, R.L. & Lengel, R.H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science* 32(5), 554-571.
- Dalen van. A. (2007). Beziëld besturen. *Zorgmagazine*, 12, 6-9. Dwingeloo.
- Dalen van A. (2010). *Uit de schaduw van het zorgsysteem*. Den Haag: Boom Lemma.
- De Nationale ombudsman (2007). *Regel is regel, verslag van de Nationale ombudsman over 2006*. Den Haag: SDU.
- Dekker, P. (2008). *Bedrijfsleven & civil society*. Driebergen: stichting Synthesis.
- Donk Van de W.B.H.J., (2001). *De gedragen gemeenschap, rede bij de aanvaarding van hoogleraarschap KUB*. SDU: den Haag.
- Delden, P.J. Van, Veraart, M. (2001). *Publieke Dienstverlening in de markt*. Business Contact Amsterdam-Antwerpen.
- Dooren F. van, (2005), vertaling van Nicollo Machiavelli *De heerser*. Amsterdam: Athenaeum.
- Drijber B.J. Interne markt en publieke voorzieningen: een schijntegenstelling *Sociaal-economische wetgeving* vol. 55 (2007). nr. 7-8 p.258-264.
- Duijvendak J.W., Hurenkamp M., Kiezen voor de Kudde, jaarboek tijdschrift sociale sector, van Gennep Amsterdam. 2004.
- Duivenboden H. van, Lips, M. (2001). *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid*. Den Haag: Lemma.
- Duivenboden H. van, Hout, E. van., Montfort C. van & Vermaas J. (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.

- Ecorys, (2010). *Governance in semi-publieke instellingen. Welke lessen kunnen we leren uit het buitenland?* In opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Rotterdam.
- Eeten van, M. (1999). *Dialogues of the deaf*. Delft: Eburon.
- Eeten M.J.G. van, Twist M.J.W. van, Kalders P.R., (1996). Van een normatieve bestuurskunde naar een postmoderne beweerkunde, *Bestuurskunde* 5, 168-188.
- Europese Gemeenschappen, (2004). *Interne marktstrategie prioriteiten 2003-2006*, Brussel.
- Evers, G.J.M.. De toepassing van certificatie in overheidsbeleid. *Bestuurskunde* 2004, nummer 5 Amsterdam: Reed Business Amsterdam.
- Fabricotti, I. (2007). *Zorgen voor Zorgketens, Integratie en fragmentatie in de ontwikkeling van zorgketens*, (proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007) Rotterdam.
- Ferlie, E. Et. Al. (1996). *The new Public management in Action*. Oxford UK: Oxford University Press.
- Feigenbaum, A.V. (1961). *Total Quality Control*. McGraw-Hill.
- Flynn, N., (2002). *Public sector management*. UK: Prentice Hall.
- Focault M. (1963, 2008). *Geboorte van de Kliniek* (vertaling). Den Haag: Boom.
- Foppen, J.W. (1989). *Gistend beleid, veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Proefschrift EUR, Rotterdam (1989), Rotterdam.
- Fraude met pgb door ruime regels (2009, 4 februari). *NRC Handelsblad*. Binnenland, blz. 3.
- Friedman A.L. and Miles S.. (2006). *Stakeholdersmanagement, theory and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Frissen, P. H.A. Van Hoewijk, P.M. Th. Van Hout, J.F.M.J. (redactie). (1986)., *De universiteit een adequate onderwijsorganisatie?* Groningen: Wolters Noordhoff.
- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service, Economie en Bedrijfskunde.
- Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil*. Amsterdam: van Gennep.
- Frissen, P.H.A., (2009). *Gevaar verplicht*. Amsterdam: Van Gennep.
- Fukuyama, F. (2005). *Het bouwen van een staat* (vertaling). Paperback Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Galbraight J.K. (1983). *The anatomy of power*. Londen: Hamish Hamilton,.
- Garvin, D.A. (1987) Competing on the eight dimensions of quality. *Harvard Business Review*. P. 101 - 109. Boston USA.
- Gastelaars. M. (1997). *Human Service in veelvoud*. Amsterdam: SWP.
- Gastelaars, M. (2006). *Excuses voor het ongemak*. Amsterdam: SWP.
- Goedegebuure. (1992). *Mergers in higher education, a comparative perspective*. Dissertatie. Enschede: Universiteit Twente, 1992.
- Graves, R. (1955). *The greek Myths*. Middlesex, England: Penguin books.
- Grinten, van der T. E. D. & Kasdorp, J.P. (1999). *25 jaar sturing in de gezondheidszorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag.

- Grit, K. (2000). *Economisering als probleem, een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*. (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Assen: Van Gorcum.
- Groenewegen, J. (2006). Weerbarstige marktordening. *Economisch Statistische Berichten jaargang 91*, dossier marktwerking. december, 4-8.
- Grönroos, C. (1990). *Service management and marketing: Managing the moments of truth in service competition*. Lexington books, Lexington ME.
- Groot, de H. e.a. (2004). *Benchmarking in de publieke sector. Vergelijking van prestaties als managementinstrument*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Haan, de I. en Duijvendak, J.W..(2002). *In het hart van de verzorgingsstaat*. Zutphen: Walburg Pers.
- Haasse, H. (1987). *Kwaliteit (een verkenning)*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Hardjono, T.W. en Bakker, R.J.M. (2001). *Management van processen*. Deventer, Kluwer; Zaltbommel: INK.
- Hardjono, T.W. en Hes, F.W. (1993). *De Nederlandse Kwaliteitsprijs en onderscheiding*. Deventer: Kluwer.
- HBO raad (1985). *Eindrapport STC, in: STC-bericht 1985, nr. 33. Onderwijs in stelling*. Den Haag.
- HBO raad (1992). *Hogeschoolbericht 138*. Den Haag.
- HBO raad (1993). *Hogeschoolbericht 151*. Den Haag.
- HBO raad (2000). *Hogeschoolbericht 236*. Den Haag.
- HBO raad (2007). *Branchecode governance*. Den Haag.
- Heer, de, A. Ahaus, C.T.B., Vos, A.M. (1992). *Kwaliteitskosten, wat baat het*. Deventer: Kluwer.
- Hessels, L.K. (2010). *Science ant the struggle for relevance* (Proefschrift Universiteit Utrecht, 2010), Oisterwijk, uitgeverij Boxpress.
- Holthoon van, Prof dr. F.L. (1985). *de Nederlandse samenleving sinds 1815*. Assen: Van Gorcum.
- Hoogwout, M., (2010). *Rationaliteit van de klantgerichte overheid* (proefschrift Universiteit Tilburg, 2010). Nieuwegein: Reunion.
- Hout E. van, (2006a). *Hybriditeit in de Ouderenzorg, leidraad voor innovatie*, in: Meervoudig Bestuur. Brandsen, T., Donk, Van de W.B.H.J. en Kenis, P (red.). Den Haag: Lemma.
- Hout, E. van (2006b). *Governance in lokale zorg en dienstverlening*. Paper voor congres. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit Tilburg.
- Hout, E. van (2007). *Zorg in Spagaat, management van hybride, maatschappelijke organisaties*. Lemma: den Haag.
- INK (2006). *Handleiding positiebepaling publieke sector*. Zaltbommel: INK.
- Inspectie voor de gezondheidszorg (2007). *Rapport naar aanleiding van inspectiebezoek aan zorgcentrum Klepperwei*. Rijswijk.
- Inspectie voor de gezondheidszorg (2008). *Verpleeghuiszorg op de goede weg*. Den Haag.

- Ijland, C.M., Jansen, P.G.M. & Tijdhof A. (2007). *Tijdsbestedingonderzoek behandelaren sector V&V*. Enschede: Hoeksma, Hofman & Menting Organisatieadviseurs.
- Inglehart, R.F. (1977). *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Jong de, U. en Koopman, P. (2005) *Second opinion Choice*: Amsterdam: Kohnstam instituut.
- Jong, groot en goed voor miljoenenverliezen. (2009, 17 januari). *NRC Handelsblad*, Binnenland, blz. 3.
- Joor J. en Beening A., (2001). *Van Leyster tot Leeuwenburg*. nn: Van Gorsel.
- Jørgensen M. & Phillips L. (2002) *Discourse analysis as Theory and Method*. London: Sage.
- Juran, J.M. (1992). *Kwaliteitsmanagement plannen-besturen-verbeteren* (vertaling). Deventer: Kluwer.
- Karré P.M., Steen, Van der, M., Van Twist M., Van Montfort C., (2007) *Blurring boundaries, crossing borders in the public domain*. Paper for NIG Conference, Tilburg.
- Karré P.M. (2011). *Heads and tails, both sides of the coin* (proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2011) Den Haag: Eleven.
- Karré, P.M. and Cardoso Ribeira, T. *The 'social' profit of hybrid service delivery*. Paper prepared for EGPA conference 2005. Bern, Switzerland.
- Kemenade, E. Van (2009). *Certificering, accreditatie en de professional* (proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009) Delft: Eburon Academic Publishers.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2005). *Toegankelijkheid van publieke diensten*. Den Haag.
- Keuning (2003). *Grondslagen van het management*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandige overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Kiers B. (2010) Paradigma-shift bij Wmo blijft uit: interview met Kim Putters. *Zorgvisie*. Ed. 40 Nr. 34, Vragen, Blz. 4.
- KNAW (2009). *Jaarverslag KNAW 2008*. Amsterdam
- Knippenberg. H. en Ham, W. van der, (1993). *Een bron van aanhoudende zorg, 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993*. Assen: Van Gorcum.
- Korsten, A.F.A., Soeters J.M.L.M., (1999) Kwaliteitszorg in de non-profitsector. *Bestuurskunde* 8, 6, pp. 232-244.
- Kotler, P. Armstrong, G. Saunders, J. Wong, V. (2006). *Principes van marketing*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- KPMG (2007). *Beweegredenen commerciële partijen op de (huur) woningenmarkt, verkennende studies in dit kader. In opdracht van het ministerie van VROM*. Den Haag.
- Koolma H.M. (2008). *Verhalen en prestaties, een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2008).
- Kruiter A.J. (2010). *Mild Despotisme*. (proefschrift Univeriteit Tilburg, 2010) Amsterdam: Van Gennep.

- Kwikkers, P., van Damme, D. Douma, T. (2003). *Accreditatie in het Hoger Onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Laclau E. & Mouffe C. *Hegemony & Socialist Strategy*, second edition, New York: Verso Books.
- Langeard, E. *Service marketing state of the art*, Marketing, Zeitschrift fur forschung und praxis, oktober 1980.
- Lans, J. van der (2005). *Koning burger, Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Augustus.
- Leenknecht G.J., (2006). Kubben R. & Jacobs B., *Opstand en eenwording*. Vlissingen: Wolf legal publishers.
- Leeuw, F.L. Kerseboom, J.S. & Elte R. (2007). *Turven, tellen, toetsen*, Amsterdam: Boom.
- Leeuw, M.N.A., Dalgic, T. (1994). *Marketing en kwaliteit*, Deventer: Kluwer.
- Lemaire T., (2008) *Claude Levi-Strauss. Tussen mythe en muziek*. Amsterdam: Ambo.
- Linker, P. (2006) *Sturing in de rijksdienst*. Assen: van Gorcum.
- Loozen E., Schut E. en Varkevisser M. , Erasmus Universiteit Rotterdam (24 oktober 2011). In Friesland valt weinig te kiezen in zorg, *NRC Handelsblad*, *Opinie*.
- Lovelock, C. en Wirtz, J.. (2006) *Dienstenmarketing*. Amsterdam: Pearson.
- Lyn L. (2006) *Public management, old and new*. Oxford: Routledge.
- Ministerie van BZK (2001). *Kwaliteit van de rijksoverheid, uitvoering moties cultuuromslag*, Den Haag.
- Ministerie van BZK, (2001) *Toepassing van kwaliteitinstrumenten door de rijksoverheid*. Den Haag.
- Ministerie van BZK, (2006a). *Kerngegevens overheidsperoneel*. Den Haag.
- Ministerie van BZK, (2006b). *Nederland regelland*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2007) *ZBO Register*. Verkregen via website [www.almanak.zboregister.overheid.nl](http://www.almanak.zboregister.overheid.nl).
- Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties (2011). *Memorie van toelichting bij de nieuwe Woningwet*. Den Haag.
- Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2005). *kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat, investeren in de overheid"* . Tweede Kamer, 25268, Den Haag.
- Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, (2005). *Kabinetsstandpunt over het rapport "Bewijzen van goede dienstverlening"* Tweede Kamer, 29362, nr. 32. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2000). MDW werkgroep, Kamminga J. *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2004). *Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid*. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2006). *Rapport van de projectgroep maatschappelijke onderneming*. Den Haag.
- Ministerie van OC&W (1985a). *Eindrapport STC*. Den Haag.



- Ministerie van OC&W (1985b). *Hoger Onderwijs Autonomie Kwaliteit*. Tweede Kamer, Den Haag.
- Ministerie van OC&W (2000a). 'Keur aan kwaliteit' - toelichting ontwerp HOOP 2000. Den Haag .
- Ministerie van OC&W (2000b). *Staatsblad 2000 286, wet studiefinanciering 2000*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van OC&W (2003). *OCW kerncijfers*. Den Haag.
- Ministerie van OC&W (2008). *Kennis in Kaart*. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010, juli). *Wetsvoorstel wijziging boek 2: Maatschappelijke onderneming*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2010). *Toezeggingen uit AO staatssteun corporaties van 1 juli 2010*, Den Haag.
- Ministerie van VWS (1996). *Brochure kwaliteitswet zorginstellingen VWS*, Den Haag
- Ministerie van VWS (2005). *Toekomst AWBZ, Interdepartementaal beleidsonderzoek*. Den Haag.
- Ministerie van VWS (2007). *Kwaliteitskader verantwoorde zorg*. Den Haag.
- Ministerie van VWS (2010a). *Antwoord kamervragen PGB 14 dec 2010*, Den Haag.
- Ministerie van VWS (2010b). *Werken aan de zorg, meer tijd voor de client. Datarapport*. Verkregen van website <http://www.werkenaandezorg.nl>
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organisations*, Englewood Cliffs, NJ USA: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1996). *Managing government, governing management*. Harvard Business Review Boston USA.
- Mol.A. (2005). *De logica van het zorgen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Moore. M.H. (1995). *Creating public Value, strategic management in government*. Harvard University Press.
- Motivaction (2001). *Burgerschapsstijlen en overheidscommunicatie*. Socioconsult / Commissie toekomst overheidscommunicatie. Amsterdam.
- Mouwens, C.A.M. en Bijsterveld, S.C. van(2005). *De Hybride universiteit*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Musgrave, R.A. en P.B., (1984). *Public finance in Theory and Practice*, Mc Graw-Hill.
- Naus, F. (2005). Geld, arbeidsmoraal en eigenwaarde. Een beschouwing over oorzaken en gevolgen van beloningen van topbestuurders. *Goed Bestuur; Tijdschrift over Governance*, 1(2): 18-23.
- Nederlandse Patiënten / Consumenten Federatie (1998). *De vraag als maat*. Utrecht.
- Nederlandse vereniging voor Kwaliteit en Zorg (1999). *Kwaliteitsmodellen in de Zorgsector*, Amsterdam: SWP.
- Neelen, G.H.J.M. (1999). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Couthino.
- Neijzen, J.A. (1995). *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Nentjes, A., Hoek, M.P. van der (1989). *Economie van sociale vraagstukken*. Groningen: Wolters Noordhoff.

- Nijs, D. En Peters. F. (2005). *Imagineering, Het creëren van belevingswerelden*. Den Haag: Boom.
- NMA (2004). *Visiedocument AWBZ zorgmarkten*. Den Haag.
- NMA (2008). *NMA beboet twee kartels in thuiszorg*. Verkregen van website [http://www.nma.nl/documenten\\_en\\_publicaties](http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties) NMA.
- NMA (2010). *NMA wijst raden van toezicht thuiszorg op verantwoordelijkheid*. Verkregen van website [http://www.nma.nl/documenten\\_en\\_publicaties](http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties) NMA.
- Noordegraaf, L. (1985). *Atlas van de Nederlandse marktsteden*. Utrecht/ Antwerpen: Het Spectrum i.s.m. Amsterdam: Sijthoff.
- Noordegraaf, M. (2002). *De kwaliteit van kwaliteitsmanagement*, in ROB/VB, *Na paars, een nieuwe sturingslogica?* p 71-84.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*, Bussum: Couthino.
- Noordegraaf, M., Meijer A. (2007). 'Organiseren van 'Interfaces' tussen publieke dienstverleners en cliënten' bijdrage aan Jubileumboek Nationale Ombudsman *Werken aan behoorlijkheid*. Den Haag: Boom.
- Noordhof H. (1998) Schaalvergroting in het hoger beroepsonderwijs, *Bestuurskunde* 7, 1, 19-27 Reed Business Amsterdam.
- Nooteboom, B. (2008, 24 mei). We denken veel te simpel over marktwerking, *NRC Handelsblad*. *Opinie en Debat* blz. 13.
- NVAO (2010). *Vijf jaar NVAO, kwaliteit getoetst*. Den Haag.
- Onderwijsinspectie (2009). *Jaarverslag 2008*. Utrecht
- Onderwijsraad (2001a). *De markt meester, verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2001b). *Onderwijs in de markt*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal*. Den Haag.
- Ofman, D. (cop. 2002). *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. Utrecht: Servire.
- Oostrom F., van (2007). *Jaarrede als president KNAW*. Amsterdam: KNAW.
- Osborne D. and Gaebler T. (1992). *Reinventing government*. Reading: Addison-Wesley.
- Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen Tweede Kamer (2008). *Tijd voor onderwijs, eindrapport, 2008*. Den Haag.
- Pirsig, R.M. (2006). *Zen en de kunst van het motoronderhoud (vertaling, 1974)*. Prometheus: Amsterdam.
- Plug, P., Twist M. Van & Geut L., (2003). *Sturing van marktwerking*, Berenschot Fundatie, Assen: Van Gorcum.
- Pollit, C., Bouckaert, G., (1995). *Quality improvement in European public services*, Sage .
- Propp, V., *Morphology of the folktale*, (1958 & 1968). Austin: University of Texas press.
- Putters K., Breeijen E. den & Frissen P.H.A. (2009). *De winst van zorgvernieuwing*. Assen: Van Gorcum.

- Putters, K., Grit, K., Schmidt, D. & Meurs, P. (2010). *Governance of local care and social service*. Erasmus University Rotterdam. Rotterdam.
- Rathenau instituut (2008). *De Nederlandse Universiteiten, feiten en cijfers*. Den Haag.
- ResearchNed Nijmegen (2007). *Studentenmonitor 2006*. Nijmegen.
- RIGO Research en Advies BV, Schaar, J. van der (2006). *Verzelfstandiging van woningcorporaties: dynamiek in beleid en organisatie*. In opdracht van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000). *Aansprekend burgerschap*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders*, Den Haag: SDU.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006a). *Individualisering: kans voor nieuwe relaties*, Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006b). *Verskil maken: Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Polarisatie, bedreigend of verrijkend*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg (1998). *Tussen markt en overheid*. Zoetermeer.
- Reijn G. (2008, 19 juli). Chaos bij inkopen van schoolboeken; Twee scholen hebben de aanbestedingsprocedure doorlopen, beide keren met juridisch gekrakeel als gevolg. *De Volkskrant*. Binnenland; Blz. 3.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy analysis, theory and practice*, London UK: Duke University Press.
- Roodhevel (2011). Kwetsbaar door macht. Rooilijn jaargang 44 nr 1. 2011, p52 - 59.
- Ru. H.J. de en Peters J.A.F. (2002). *Verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: SDU.
- Ruigrok W. en Van Tulder R. (1995). *The logic of international restructuring*. London and New York: Routledge.
- Rupp, J.C.C. (1997). *Van oude en nieuwe universiteiten*, Den Haag: SDU.
- Scapo E., (2005). *Theories of mythology*, Oxford UK: Blackwell publishing.
- Schnabel P. (2004). *Inaugurele rede Sociaal Cultureel Planbureau*. Den Haag.
- Schrijvers, G., Legierse, W., Dam N., Ogtrop, van N. & Jorg, F., (2005). *Verleden, heden en toekomst van de indicatiestelling voor de AWBZ*, Utrecht: Igitur.
- SEO, Tieben B., (2008). *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs, in opdracht van de commissie experimenten open bestel*, Amsterdam.
- SER, (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag.
- Skelcher C. K. Involvement and empowerment in local public services, 1993, Public money and management 24, july-september, pp 217-226.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992). *Report on the elderly*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). *Rapportage ouderen*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002a). *De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002b). *De vierde sector, achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002c). Dekker. P. *De oplossing van de civil society*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Verpleging en verzorging verklaard*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006a). *Publieke productie en persoonlijk profijt*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006b). *Rapportage ouderen*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). *De Sociale staat van Nederland 2007*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008). *Ontwikkeling AWBZ uitgaven 1985-2030*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009a). Leune. J. *Het laatste kwart onderwijs in beweging*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009b). *Ondersteuning van WMO Aanvragers*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010a). *Publieke dienstverlening in perspectief*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010b). *Definitief advies voor het WMO budget 2011*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010c). *Definitief advies over Wmo budget huishoudelijke hulp voor 2011*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010d). de Klerk M., Gilsing R. & Timmermans J. *Op weg met de WMO. Evaluatie van de wet maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*. Den Haag.
- Somers F.J.L. en Van Sinderen J. (1996). *Economie van overheidsbeleid*. Groningen: Wolters Noordhof.
- Steen van der, M. (2009). *Een sterk verhaal* (proefschrift Universiteit Tilburg, 2009). Den Haag: Boom Lemma.
- Sylvester, J.J. (1997) Externe verzelfstandiging en privatisering beoordeeld. *Bestuurskunde* 6, 2, 56-66. Reed Business Amsterdam.
- Tamminga M. (2006, 13 juli). Directeuren in thuiszorg zorgen goed voor zichzelf, *NRC Handelsblad*, Binnenland; p. 3.
- Tettero, J.H.J.P., Viehoff, J.H.R.M. (1994). *Marketing voor Dienstverlenende organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Teulings, C., Bovenberg, L. & Van Dalen, H. (2005). *De cirkel van goede intenties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Thema, Tijdschrift voor hoger onderwijs nr.1. (2008). Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Themawerkgroep Blik op het geheel en de delen (2009). *Verbreden en opschalen, Transitieprogramma langdurige zorg*. verkregen via website <http://www.transitieprogramma.nl>.

- TNS Nipo, Kanne. P. (2010). *Marktwerking in de publieke sector*, in opdracht van FNV.
- Tonkens E.H. (2006). *De bal bij de burger*. Rede bij de aanvaarding van hoogleraarschap actief burgerschap UvA, Amsterdam: Vossiuspers.
- Toorn, K. Van der. (2008, 1 september). Studenten moeten betalen voor excellentie, opening academisch jaar. *NRC Handelsblad*. *Opinie*, p 6.
- Veraart, M. (2007). *Sturing van Publieke Dienstverlening* (proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2007). Assen: Van Gorcum.
- Veraghtert K., Van de Oord A. & Bijsterveld A.J. (2003). *Universiteit van Tilburg - 75 jaar*, Alblasterdam: Dutch University Press.
- Verhoef, R., Simon M.O. (2001) Hybride organisaties als omstreden arrangement. *Bestuurskunde* 10. 8, 368-379.
- Vinkenburg, H.H.M. (1997). *Stimuleren tot perfectie* (proefschrift Rijkuniversiteit Groningen, 1997). Deventer: Kluwer.
- Vries de W. en Goud A.P.J., (2003). *Strategische Dienstverlening, 20 modellen ter ondersteuning*. Groningen: Stenfert Kroese.
- VSNU (2006). *Branche jaarverslag Universiteiten*. Den Haag.
- VSNU (2007). *Code goed bestuur VSNU*. Den Haag.
- VSNU (2010). *Ontwikkeling rijksbijdragen universiteiten*. Verkregen van <http://www.vsnul.nl/beleidsterreinen/bekostiging>, geraadpleegd in 2010.
- VSNU, *kerncijfers* gebaseerd op WOPI database VSNU geraadpleegd in juli 2011. Verkregen van [www.vsnul.nl](http://www.vsnul.nl).
- Walburg. J.A. (1999). Kwaliteit en gezondheidszorg. *Bestuurskunde* 8, 6, p 268-280. Amsterdam: Reed Business.
- Walburg J.A. (2003). *Uitkomstenmanagement in de gezondheidszorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Waslander, S. (1999). *Koopmanschap en burgerschap, marktwerking in het onderwijs* (Proefschrift Rijks Universiteit Groningen, 1999). Assen:Van Gorcum.
- Wentink, T. (2005). *Kwaliteitsmanagement, bedrijfsvoering en organisatie ontwikkeling*. Den Haag: Lemma.
- Werkgroep Markt en overheid (Comissie Cohen). (1997). *Eindrapport*. Den Haag.
- Wielemans en Roth-van der Werf, *Hoger Onderwijs in Europees perspectief* (1996). Garant Leuven-Apeldoorn.
- Wolfson, D.J. (1988). *Publieke sector en economische orde*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wolfson D.J. (2001). *Theorie en toepassing van economische politiek*. Bussum; Couthino.
- Wolfson, D.J. (2005). *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. WRR. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolfson, D.J. (2010). Bestuurlijke vernieuwing, werken aan wederkerigheid, *Bestuurskunde* 19, 2, 70 – 81, Amsterdam: Reed Business.
- WRR (1999). *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. Amsterdam: Amsterdam: University Press.

- WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2003). *Waarden, normen en lasten van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004a). *Maatschappelijke dienstverlening, een onderzoek naar 5 sectoren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, (2004b). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2007). *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2008). *Innovatie vernieuwd, opening in viervoud*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Woud, A. Van der (2010). *Koninkrijk vol sloppen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Zanden van, J.L. (1997). *Een klein land in de 20e eeuw, 1914-1995*. Utrecht: Het Spectrum.
- Zorg afdwingen via een gerechtelijke procedure, (1999, 9 december). NRC Handelsblad webpagina. verkregen via <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Wachtlijsten/rechtszaken.html>.
- Zuboff S., Maxmin, J. (2004). *The Support Economy*. New York: Penguin.



## BIJLAGE 1: VERANTWOORDING SECTOR- EN CASESTUDIES <sup>120</sup>

### Bijlage 1A Ouderenzorg

#### *Gesprekken ouderenzorg*

1 december 2010, en verschillende vervolgesprekken, Mw. Dr. E.J.M. van Haren, coördinator specialisten ouderengeneeskunde Stichting Elisabeth Breda\*.

30 mei 2011, Mw. Dr. J. Bussemaker, staatssecretaris VWS kabinet Balkenende IV\*.

#### *Gesprekken casestudy ouderenzorg*

12 mei 2010, gemeente Albrandswaard, mevr. A. Cosgun; coördinator WMO,  
28 feb 2010, dhr. C. Langerveld, oud gemeentesecretaris Poortugaal en voorzitter Groene Kruis,

11 juni 2010, dhr. Drs. P. Greup, oud huisarts Poortugaal en voorzitter Groene Kruis,

10 maart 2010, mevr. T. Jacobs, wijkverpleegkundige,

7 april 2010, mevr. I. de Boer, manager Buurten bij De Stromen Opmaat groep,

20 mei 2010, dhr. C. Gouw, oud bestuurslid stichting Ouderencentrum Albrandswaard.

#### *Belangrijkste documenten casestudy ouderenzorg* <sup>121</sup>

Brink, Drs.J. van den (2003). *Stichting Opmaat 10 jaar*, Duiven: Tamminga  
De Stromen Opmaat groep (2008). *Jaardocument de Stromen Opmaat groep 2007*, Rotterdam.

De Stromen Opmaat groep (2007). *Jaardocument de Stromen Opmaat groep 2006*, Rotterdam.

Gemeente Albrandswaard (nd.) *Beleidsplan WMO 2008-2012*, Albrandswaard

Gemeente Albrandswaard, (1986) *Gemeentegids 1986-1987*. Albrandswaard.

Gemeente Albrandswaard, (1992) *Gemeentegids 1992-1993*. Albrandswaard.

Gemeente Albrandswaard, (2008) *Gemeentegids 2008-2009*. Albrandswaard.

Gemeente Spijkenisse (2005) *Startnotitie WMO*, Spijkenisse.

Inspectie voor de gezondheidszorg (2007). *Rapport naar aanleiding van inspectiebezoek aan zorgcentrum Klepperwei*. Rijswijk.

Stichting Argos Zorggroep (2006). *Jaarverslaglegging 2005*. Zwijndrecht.

---

<sup>120</sup> Alle gesprekken zijn vastgelegd. Van de met \* aangeduide (achtergrond)gesprekken zijn alleen aantekeningen beschikbaar.

<sup>121</sup> Tevens zijn verschillende websites geraadpleegd (zie voetnoten in de tekst).



Stichting Argos Zorggroep (2007). *Jaarverslag 2006. Een reis naar een goede balans tussen zorg en welzijn*. Zwijndrecht.

Stichting Argos Zorggroep (2009). *Jaarverslaglegging 2008*. Schiedam.

Vereniging het Groene kruis Poortugaal, (in de periode 1975 tot en met 1980). *Notulen bestuursvergaderingen*. Poortugaal.

## **Bijlage 1B Hoger Onderwijs**

### *Gesprekken hoger onderwijs deskundigen*

19 januari 2009 Dhr. Dr. P. Baggen, beleidsadviseur VSNU, voorheen plv. Secretaris AWT

23 januari 2009 dhr. Drs. C. Geldof, beleidsadviseur HBO raad.

7 februari 2009 dhr. Drs. B.A. Broerse, Directie Hoger onderwijs OCW.

7 februari 2009 mevr. Drs. Y. Bernardt, Directie Hoger onderwijs OCW.

30 mei 2011 mw. Dr. J. Bussemaker, College van Bestuur Hogeschool van Amsterdam (vanaf 2011)\*.

### *Gesprekken NHTV casestudy*

22 December 2008 Dhr. H. Uijterwijk MEd, BEd, voorzitter College van Bestuur NHTV (sinds 1998);

14 Januari 2009 Dhr. Drs. Ing. J. Bijleveld, bestuurder NHTV, in de periode 1993-2000, betrokken bij DTV, daarna docent tot 2008;

12 februari 2009; Dhr. Drs. T. Bodewes, directeur NWIT van 1966-1986;

5 Maart 2009; Dhr. Drs. J. Hintzen, maart 2009, werkzaam bij de NHTV vanaf 1973, directeur DTV van 1986 tot 1993; daarna docent research bij MT;

7 April 2009; Dhr. W. Meijer MEE, april 2009, richtingcoördinator bij MT (vanaf 1990); adjunct directeur kort hbo (tot 1998), directeur academy of Tourism (sinds 2000);

14 April 2009; Dhr. J. de Wit MM, april 2009, Docent MT (werkzaam bij NHTV sinds 1998). Student Management Toerisme tussen 1985 en 1989 (uitgaand toerisme).

### *Belangrijkste documenten NHTV casestudy*

NHTV Breda (2005). *Broaden your horizon, Zelfstudie Hoger Toeristisch en Recreatief Onderwijs*. Breda

NHTV Breda (1992). *Financieel economisch beleid voor de negentiger jaren "in search of excellence"*.

NHTV Breda (2008). *NHTV accelereert, strategisch plan 2009-201*, Breda;

NHTV Breda (1991). *25 jaar Nationale Hogeschool voor Toerisme en Verkeer, van NWIT naar NHTV, een avontuur met visie*. Breda.

NHTV Breda (1999). *Verrassend veelzijdig - Zelfevaluatie rapport Opleiding Toerisme en Recreatie*. Breda.

NHTV Breda (1993). *Zelfevaluatie rapport NHTV, sector toerisme en recreatie*. Breda

NWIT (1981). *NWIT Lustrumboek, 1966-1981*. Breda.

#### *Gesprekken TU Delft casestudy*

2 april 2009, Drs. N. J. Van der Griendt, hoofd Onderwijs en Studentzaken bij EWI (sinds 2004-2005), daarvoor hoofd P&O bij dezelfde faculteit (sinds 2000).

22 april 2009, Prof. dr. ir. J. van Katwijk, emeritus hoogleraar EWI, decaan van 1998 tot 2006.

22 april 2009, Dr. Ir. B.J. Kooij, Universitair hoofddocent bij de groep elektromagnetisme, vanaf 1981 student bij elektrotechniek, in 1987 Universitair Docent, Van 2004 tot 2008 opleidingsdirecteur elektrotechniek,

5 mei 2009, Prof. Dr. Ir. J. Davidse, emeritus hoogleraar TU Delft elektrotechniek, was student bij elektrotechniek van 1947-1953, na periode van dienst en bij Philips, begon als hoogleraar 1964-1994, in de elektronica. Davidse is twee keer decaan geweest, de eerste keer in 1982-1986, en tweede keer 1991-1994. Heeft ook visitatiecommissies voorgezeten voor hbo- en universitaire opleidingen.

7 juli 2009, Prof. dr. D. Lenstra, decaan EWI (per 1 november 2006).

Gepromoveerd binnen elektrotechniek, theoretische elektriciteitsleer, kwantummechanische grondslagen in 1975; is naar Delft teruggekomen om decaan te zijn. Daarvoor o.a. werkzaam aan de VU gewerkt en op de TU Eindhoven.

#### *Belangrijkste documenten TU Delft casestudy*

Baudet, H. (1992). *De lange weg naar de TU Delft, de Delftse ingenieursschool en haar voorgeschiedenis*, Den Haag: SDU.

Davidse J. (1998). *Spanning; Geschiedenis van de Delftse opleiding tot Elektrotechnisch ingenieur*. Delft: Delft University Press.

Qanu (2004). *concept opleidingsrapport Elektrotechniek TU Delft*, Delft

TU Delft (2006). EWI, *Zelfstudie 2006 Bacheloropleiding Technische Informatica*, Delft

TU Delft (2007). *Jaarverslag 2007 TU Delft*, Delft.

### **Bijlage 1C Woningcorporatiesector verantwoording**

#### *Gesprekken woningcorporatiesector*

8 en 23 juni 2011, dhr. Drs. W. Van Leeuwen, zelfstandig adviseur, was voor 1992 financieel economisch adviseur NCIV, vanaf 1992 tot en met 2009 werkzaam bij Aedes, de laatste 10 jaar als voorzitter.

## Summary

Discussions about the working of market forces in public services are an everyday occurrence, as the media show. Regular topics of these discussions are top salaries in the public sector and abuses in homecare and higher education. From every corner of society, groups plea for better care and education, at some times more clearly than at other times.

The introduction of market forces in public services was initiated during the government periods of Prime Minister Lubbers, from 1982 – 1994, stimulated by the economic recession. Public services include a broad variety of services, varying from the health-care sector to infrastructural services like public transport and telecommunication. From 1982 onwards many of these services have had to deal with the introduction of market forces by the government. These developments are also influenced by international developments, e.g. New Public Management (Van Delden and Veraart, 2001).

The introduction of market forces was based on the assumption that it combined higher quality with a lower price-level. The first question that arises is: what particular effects concerning quality in public services were intended by the public managers? The next central research question has been chosen:

*What are the effects of the introduction of market forces in public services in relation to the perception of quality of these services?*

Different from earlier scientific research, this research focuses on the thoughts about quality as a concept. This research also has a social constructivistic approach. It is not about the question if perceptions of market forces and quality are true, but about the meaning they had for the actors that were involved during the research period. The choice is to focus on civil public services, or in other words, public services that have their roots in civil society. Besides the research also has a specific scope (namely different sectors with the focus on elderly care and higher education), and also a specific time-span, from 1982-2008. An attempt is made to bridge general perceptions of market forces and quality, to perceptions of actors in different sectors, followed by detailed perceptions of actors in case studies.

Next to this, a comparison with housing associations was made.

### **General perceptions about the working of market forces and quality (theoretical part)**

The research concerns the period 1982-2008, because of the fact that market forces in public services were forcefully initiated, from the Lubbers administra-

tion onwards. The first part of the thesis is a search for existing typologies, of which some were selected and partly completed. A literature review was performed to search for the meaning of 'quality' as a concept. This concerns the origins of thinking about quality in industry, using general management literature on the concept of quality in organizations, and the recent history concerning this topic. The approach of the concept of quality depends on the environment in which an organization operates. Furthermore, the image of 'quality', changed continuously (see also Haasse, 1987). It seems like a chameleon, which continuously takes on the colour of its environment.

The concept of public services was also subject of literature review. Everything the government considers itself responsible for is of public importance (see also SER, 2005). The extent of public services concerns an important part of the Gross Domestic Product of the Netherlands (BBP); in 2008 this was almost 38% (SCP, 2010). A lot of public service providers are hybrid organizations which have to deal with business objectives as well as public goals. Different images of quality exist in relation to these services. Alongside the 'what' perspective, there is the perspective concerning 'how' a service is rendered. At the moment of purchase there is often only a promise or expectation. At the moment the service is provided the performance is judged (Boomsma & Van Borrendam, 2005).

The thesis contains typologies of public service providers and public organizations. Gastelaars (1997) distinguishes recognisable types of service providers like the so-called selection bureaucracy, mass service provider, professional service organization, volunteer association, and care arrangement. Each of these types has distinguishable quality goals. The concept of 'customer' of public service providers is used many times, but the reality is much more complex. Mintzberg (1996) distinguishes roles like customer, client, citizen and subject. In this thesis the word 'recipient', is used.

Furthermore differences in perceptions of quality depend on the role of the different actors: government, external supervisors (reliability, transparency), public service providers (broad perspective) or recipients of public services (meeting expectations) all have a different perception of quality.

Political motives and ways markets for public services can operate are described following the developments in the periods of government of Lubbers I-III, Kok I&II and Balkenende I-III respectively.

The particular effects intended by the government by introducing market forces in public services are:

- a better price /quality ratio,
- more innovation, product improvement and differentiation,
- more freedom of choice for recipients of public services.

The privatizations motivated by economic reasons, as well as, at a later period, the operations to give public service providers more autonomy, are quests for a better balance between market and state.

Organizations in the civil society had to deal with market incentives to realize more autonomy, innovation and a more externally oriented attitude towards public service providers (see also De Ru & Peters, 2002; Van Zanden, 1997; Van Delden & Veraart, 2001).

Public service providers are mostly part of 'quasi' markets (see also Brandsen, 2004). These are often artificial constructions, which were chosen deliberately for markets that only partly operate as such. Factors that influence the result of the introduction of market forces in public services are part of this study, using earlier research.

The development of factors like price, quality, innovation and accessibility is often referred to as the result of the introduction. Breedveld (2003) emphasizes the dynamics of markets in public services and also the trade-offs, in other words the exchange of one aspect for another.

### **Empirical study of perceptions of market forces and quality**

Sectors in this thesis are the so-called civil public services in organizations in which professionals have a key position. More specific this is about schools, care and welfare institutions, employment services and housing associations. Especially higher education is subject of this research. Furthermore elderly care is discussed. In both sectors professionals are part of the core business. The influence of (discussions about) professionals in the sectors is marked by a comparison with housing associations.

The literature search shows that different factors influence the way of looking at quality and the working of markets in public services. Internal factors are e.g. the type of services and the organization. The perception of quality and market forces is also influenced by external factors. By initiating market forces the government influences the external factors and causes the field of players in public services to change.

The following dimensions are visualized in the sector studies:

- Perceptions of market forces and quality of the key actors,
- Periods of government,
- Relevant government policies and goals.

To complement the sector studies, case studies are described, in order to show the perceptions of public service providers and recipients in more detail. For this purpose recognizable cases have been selected. These case studies are illustrating

the sector studies. First of all there is a description of the developments concerning elderly care in the community of Albrandswaard in 1982-2008. Secondly, the recent history of two study programmes within the higher education sector is described, one at NHTV Breda (University of Applied Sciences) and one at Delft Technical University.

The next framework is used to show the developments in the research period.

<i>Perceptions market forces and quality in elderly care   higher education of the key actors (empirical study).</i>	<i>Perceptions market forces and quality  Periods of Government Lubbers I-III (1982-1994)</i>	<i>Perceptions market forces and quality  Periods of Government Kok I&amp;II (1994-2002)</i>	<i>Perceptions market forces and quality  Periods of Government Balkenende I-III (2002-2007)</i>
<i>Government</i>			
<i>Public service providers</i>			
<i>Professionals</i>			
<i>Recipients</i>			

Quality can be interpreted in many different ways. In the periods of government that were subject of research, perceptions of quality of public services continuously changed over time during the introduction of market forces. The successive governments seem to have changed perspective regularly, looking for ‘improvement’ based on results from the past government periods and circumstances. The reason was to connect the core values like reliability and transparency, and the pressure to come to manageable ‘finance’.

However, this change caused more and more tension, on the one hand between the ‘basic’ perceptions of quality, like the attention for reliability and transparency by the government, and on the other hand the ‘shifting’ perceptions, like the growing attention for the efficiency of these services. The government always plays an initiating role.

The perceptions of quality propagated by the other players like the public service providers, professionals and recipients are mainly reactions to the circumstances

and to government policy. The cause of most tension mentioned before is attributed to market forces. This is the reason why these tensions become visible in public debates on public service market forces.

### **Analysis: polarization in perceptions of quality and market forces in public services**

Managers of civil public service providers are confronted with dilemmas between which choices have to be made at a daily basis. Their freedom of movement is limited. The impression is that market forces in public services have obtained a typically Dutch 'give-and-take' character with the choice between market and state. The sector studies show that at a number of aspects the chosen forms of 'market forces' in public services have obtained more characteristics of state orientation than of market orientation.

The introduction of market forces coincided with contradictory lines of reasoning, and practices of settlements of accounts, planning and control. This is one of the reasons this introduction has entailed tensions in society. An analysis shows a strong orientation of government and public service providers to each other. It also shows that the balance of actors is shifted to the disadvantage of professionals and recipients of public services. Important subjects of tension are the position, content, autonomy, and necessary means for professionals and recipients. These players are the carriers of the core processes of civil public services. Information about (long term) effects of market forces in Dutch civil public services is lacking. The discourse on the working of markets and supervision plays a dominant role. The government and public service providers are mainly oriented to each other. It is not a dialogue, because parties talk at cross-purposes, instead of with each other.

### **Conclusions: Perception of market forces and quality in higher education and elderly care**

The question at the beginning of this research, about the effects of market forces in public services on the perception of quality, can be answered. It should be noted that effects of the introduction of market forces cannot be fully isolated from other influence factors, so influences are always combined. Public services providers find themselves, as hybrid organizations, in a special position. They have to meet public goals as well as business goals.

For the perception of quality it is relevant that they often operate under more than one regime at the same time. They are accountable to the government based on reliability and choices concerning the content of their services, and they also have to meet the expectations of the market. During the research period several shifts in perception are visible.

The answer to the research question ‘What are the effects of the introduction of market forces on the perception of quality in different sectors (elderly care and higher education) of public services?’ will be given based on three trade-offs which are the consequence of these effects.

- First trade-off: market policy has lead to more attention for quality in terms of efficiency but to less room for ‘good’ quality of public services as seen by professionals.
- Second trade-off: Market policy has lead to more attention for quality as ‘equal treatment’ and at the same time to less room for quality as ‘common acceptance’.
- Third trade-off: Market policy has lead to more attention for quality of ‘processes’ and ‘formats’, at the same time there is less room for the quality of ‘individual service’ by public service providers.

### **Personal reflection: the meaning of civil public services and the balance between actors**

The government has influenced the diverse field of civil public service providers actively, for example by introducing market forces as an instrument. The impression as a result of this study is that the Dutch way of market forces in public services often lost sight of the essence of public services, i.e. to educate the young and to care for the elderly. The long period of polarization in the public discourse about markets in civil public services can be seen as a signal that the balance is disturbed. Because of the fact that this concerns a large field of actors, a change in this field will also require a lot of effort.

Interests of the government could be seen in a more pre-conditional way. The value of the market is mainly supporting differentiation and innovation. The time has come to make more structural choices in the reconsideration of control mechanisms. The government would be well-advised to support collective ambitions together with recipients and professionals, the primary players in civil public services.





## Over de auteur

Anna de Zeeuw (1963) is geboren in Rotterdam. Ze studeerde Industrieel ontwerpen aan de TU Delft en volgde daarna een postdoctorale opleiding toegepaste Bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze begon haar werkzame leven bij de Vrije Universiteit Amsterdam en werkte vervolgens bij Berenschot Osborne als management consultant voor verschillende organisaties, onder meer in facility-, huisvestings- en kwaliteitsmanagement. Daar speelde ze een belangrijke rol bij verschillende publicaties op dit terrein, waaronder het Berenschot Facility Excellence Model.

Na een korte omzwerving bij het ministerie van VROM, kwam ze terecht in het hoger onderwijs, bij de NHTV Internationale Hogeschool Breda. Daar bouwde ze mee aan het opzetten van de opleidingen Internationaal Facility en Hotel Management, onder meer in de rol van projectleider accreditaties en onderzoeksdocent. In die periode raakte haar vader ernstig ziek en moest hij een beroep doen op verpleeghuiszorg en later thuiszorg. Dit was de periode waarin haar behoefte ontstond de maatschappelijke achtergronden van percepties van kwaliteit beter te doorgronden. Daarmee ontstond in 2006 het idee voor dit promotieonderzoek onder de hoede van Tilburg University.

Anna pakte hiernaast ook de draad van consultancy weer op bij adviesbureau BPM Consult te Leusden, waar zij zich bezig hield met procesmanagement, onder meer bij provincies en in het hoger onderwijs.

Tenslotte raakte ze betrokken bij de opleiding Bouwtechnische Bedrijfskunde, het lectoraat Vastgoedeconomie en onderzoeksprogramma de Stad van Domein Techniek van de HvA. Het opzetten van nieuwe leeromgevingen, zoals bijvoorbeeld een 'honoursclass' gekoppeld aan het onderzoeksprogramma De Stad, heeft haar interesse.

Voor wat betreft onderzoek is Anna gefascineerd door bedrijfskundige en bestuurskundige vraagstukken en speciaal de onderlinge interactie van verschillende maatschappelijke spelers. In het bijzonder hebben duurzame samenwerkingvormen haar interesse. Daarnaast geniet zij ervan deze fascinatie te delen met studenten.

